وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: الحقوق

رقابة القضاء الاداري على القرار التأديبي للموظف في القانون الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق

تخصص قانون جنائي وعلوم جنائية

اعداد الطالب:
لحميم رفيدة
رويجل سناء

إشراف الأستاذ:
د. تكواشت كمال

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
بن عمران انصاف	أستاذ محاضر أ	جامعة خنشلة	رئيسا
محمد عبابسة	أستاذ	جامعة خنشلة	مشرفا
حشوف لبنى	أستاذ محاضر أ	جامعة خنشلة	ممتحنا

السنة الجامعية :
2026/2025



شكر وتقدير

نتقدّم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى الأستاذ المشرف "كمال تكواشت "على ما قدّمه من توجيه علمي دقيق، وملاحظات قيّمة، ومتابعة مستمرة كان لها الأثر البالغ في إنجاز هذه المذكرة وإخراجها في صورتها الحالية.

كما نتوجّه بجزيل الشكر إلى الأساتذة الأفاضل الذين أسهموا بشكل مباشر وفعلي في هذا العمل، سواء من خلال الإرشاد العلمي، أو تقديم المراجع، أو إبداء الملاحظات والتصويبات التي ساعدت على تحسين جودة البحث وتعميق مضمونه.

ولا يفوتنا أن نشكر أعضاء لجنة المناقشة الموقّرين، على ما خصّوا به هذا العمل من وقت وجهد في قراءته وتقييمه، وعلى ملاحظاتهم العلمية البنّاءة التي أسهمت في إثرائه.

وإذ نعبّر عن امتنانا لكل أستاذ قدّم لنا دعمًا علميًا صادقًا خلال مرحلة إعداد هذه المذكرة، فإنّنا نقدّر عاليًا ما بذلوه من جهد خدمةً للعلم والبحث الأكاديمي.

إهداء

إلى الرجل العظيم إلى النور الذي أنار دربي وأعطاني بدون مقابل إلى سندي الذي لم يخذلني يوما ولولاه لمالت خطاي ...

"والدي العزيز"

الى من جعل الجنة تحت اقدامها وسهلت لي الشدائد بدعائها الى الانسانة العظيمة التي لطالما تمنت ان تقر عينها في يوم كهذا

"امي الحبيبة"

إلى ضلعي الثابت وأمان أيامي وأعز البشر على قلبي

"إخواني وأختي رانيا"

لكل من كان عوناً وسندا في هذا الطريق

لأصدقائي الاوفياء لرفقاء السنين لأصحاب الشدائد والازمات..

رفيدة



إهداء

إلى من كان لهم الفضل بعد الله في وصولي إلى هذه اللحظة...

إلى والديّ العزيزين، مصدر دعمي وقوتي، الذين غمراني بحبّهما ودعواتهما الصادقة، أهدي ثمرة جهدي وتخرجي.

إلى عائلتي الكريمة، التي كانت سندًا لي في كل خطوة، وشاركتني لحظات التعب والفرح.

إلى أساتذتي الأفاضل، الذين أناروا دربي بالعلم والمعرفة، وكانوا خير موجّهين.

إلى أصدقائي وزملائي، رفقاء الدرب، الذين تقاسمنا معًا أجمل اللحظات وأصعب التحديات.

إليكم جميعًا أهدي هذا الإنجاز، فهو ثمرة دعمكم وثقتكم بي.

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات.

سناء



قائمة المختصرات

المختصر	الدلالة
ج.ر	الجريدة الرسمية
ص	الصفحة
ص ص	من الصفحة إلى الصفحة
ط	الطبعة
ع	العدد
ج	الجزء
ق.إ.م.إ	قانون الإجراءات المدنية والإدارية
ق.ع	قانون العقوبات
ق.أ.ع.و.ع	القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية
ق.و.ع	قانون الوظيفة العمومية



مقدمة



مقدمة

في إطار بناء دولة القانون، يبرز مبدأ المشروعية كأساس لضمان توجه نواحي الإدارة نحو تحقيق المصلحة العامة دون تجاوز أو تعسف. ويتجلى هذا المبدأ بوضوح في مجال الوظيفة العمومية، حيث تمتلك الإدارة صلاحيات تأديبية تمكنها من مساءلة الموظف العمومي عن مخالفته لواجباته المهنية. إلا أن ممارسة هذه الصلاحيات، رغم ضرورتها لحسن سير المرفق العام، قد تؤدي أحيانا إلى أرضية خصبة للتجاوز وسوء الاستعمال.

لذلك تتدفع الحاجة إلى رقابة قضائية فعالة تتجاوز الحدود الشكلية لتتعمق في مضمون القرار التأديبي وأركانه الموضوعية. وفي هذا الإطار، تعد الرقابة الموضوعية التي يمارسها القاضي الإداري أداة جوهرية للتصدي لمخالفات القرارات التأديبية للموظفين العموميين، سواء من حيث الأهداف القانونية التي تسعى لتحقيقها أو من حيث توافقها مع أحكام القانون وأصوله الراسخة.

أولا: أهمية الدراسة

تكتسب دراسة الرقابة الموضوعية على مشروعية القرارات التأديبية أهمية خاصة في نطاق القانون الإداري، لارتباطها الوثيق بمبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع الإدارة للقانون. فصلاحية الإدارة التأديبية، رغم أهميتها لحسن سير الوظيفة العمومية، تشكل خطرا على حقوق الموظفين بسبب خطورة اتباع سلطة الإدارة التقديرية. ولذلك تأتي هذه الدراسة لتؤدي دورا مزدوجا:

- تحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق الموظفين العموميين في مواجهة القرارات التأديبية التعسفية.
- تسليط الضوء على الدور الأساسي للقضاء الإداري في تعزيز مبادئ الإنصاف والعدالة وتكريس الثقة في مؤسسات القضاء باعتبارها حارسة للقانون.

ثانيا: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الغايات المتكاملة، تتمثل في:

- شرح مفهوم وطبيعة القرار التأديبي وبيان أسسه وأركانه.
- تحليل نطاق الرقابة الموضوعية التي يمارسها القاضي الإداري على هذه القرارات.
- إظهار كيف يمكن للقاضي الإداري التصدي لتعسف الإدارة وضمان احترام مبدأ المشروعية.
- تحديد حدود السلطة التقديرية للإدارة فيما يخص الجانب التأديبي.
- تسليط الضوء على اجتهادات القضاء الإداري وتوظيفها كمرجع عملي في تأطير هذه الرقابة.

ثالثا: إشكالية الدراسة

تدور الإشكالية الجوهرية لهذه الدراسة حول السؤال الرئيسي التالي:

إلى أي مدى يساهم القضاء الإداري في الحد من تعسف الإدارة عند إصدار القرارات التأديبية بحق الموظف العام؟

وينبثق عن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالقرار التأديبي، وما هي أبرز عناصره؟
- كيف يمارس القاضي الإداري رقابته على مختلف مراحل القرار التأديبي؟
- ما هو نطاق هذه الرقابة على مشروعية القرار؟

رابعا: منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة على منهجين رئيسيين:

- **المنهج الوصفي:** لوصف وتحليل المفاهيم والأحكام النظرية ذات الصلة بالقرارات التأديبية والإطار العام للرقابة القضائية.
- **المنهج التحليلي:** لتحليل النصوص القانونية والاجتهادات القضائية، ولا سيما الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، لاكتشاف الآليات والتطبيقات العملية للرقابة الموضوعية.

خامسا: خطة الدراسة

اقتضت طبيعة الموضوع تقسيمه إلى فصلين، يسبقهما مبحث تمهيدي، على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: الخطأ، العقوبة والسلطة المختصة بالتأديب.

الفصل الأول: الرقابة الشكلية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام.

الفصل الثاني: الرقابة الموضوعية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام.

خاتمة: تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

مبحث تمهيدي

الخطأ، العقوبة والسلطة المختصة بالتأديب

مبحث تمهيدي: الخطأ، العقوبة والسلطة المختصة بالتأديب

النظام التأديبي في الوظيفة العامة يضمن التزام الموظفين بواجباتهم وصيانة الانضباط . يخضع الموظف للمسؤولية التأديبية حال وقوع خطأ مهني يبرر الإجراءات .الإدارة تفرض العقوبات ضمن حدود القانون عبر جهات مختصة، مع الالتزام بحقوق الموظف وضمان سير العمل .يتطلب هذا النظام فهم العناصر الأساسية: الخطأ المهني كأساس، العقوبة كجزاء، والجهة المختصة بتطبيقها وفق التشريعات المنظمة.

وعلى هذا الأساس سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الخطأ المهني (التأديبي)

يعتبر الخطأ المهني القاعدة الأساسية التي تستند إليها مسؤولية الموظف العام، حيث تنشأ المسؤولية التأديبية بمجرد وقوع هذا الخطأ وما يرافقه من إخلال بالواجبات الوظيفية. وعلى الرغم من أهمية هذه المسألة، فإن المشرّع لم يقم بتقديم تعريف واضح ومحدد للجريمة التأديبية في قوانين العاملين.

تضطلع السلطة التأديبية بمهمتين رئيسيتين في سياق التعامل مع المخالفات التأديبية بما يضمن تحقيق التناسب بين نوع المخالفة والعقوبة المطبقة عليها، بهدف حماية النظام وضمان الالتزام الوظيفي (جديدي، 2011، ص 62).

الفرع الأول: تعريف الأخطاء المهنية

قبل تناول تعريف الأخطاء المهنية، تجدر الإشارة إلى اختلاف تسمياتها بين التشريعات .تستخدم في بعض الأنظمة مصطلحات مثل "الذنب الإداري"، بينما يعتمد التشريع المغربي والمصري على "الجريمة التأديبية"، في حين يطلق المشرّع الجزائري عليها "الأخطاء

المهنية" ونظرا لعدم تقديم المشرّع الجزائري تعريفا واضحا لها، اجتهد الفقه والقضاء في صياغة تعريف يناسب هذا المفهوم.

أولا: التعريف الفقهي

أمام عجز المشرع لوضع تعريف محدد للخطأ المهني حاول العديد من الفقهاء تدارك الأمر ووضع تعريف جامع شامل للخطأ المهني، ووضع حد للإشكاليات التي تعترض تعريف هذه الأخطاء ومن أبرز التعريفات الفقهية في هذا الصدد نذكر:

تعريف الفقيه الفرنسي دوجيه: بأنه كل عمل يقوم به الموظف بمخالفة الالتزامات التي تفرضها عليه مهنته. وعرفها الدكتور محمد سليمان الطماوي بأنه كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل يخالف به واجبات منصبه (راضي، 2002، ص 93).

ولقد عرف جانب من الفقه المصري الجريمة التأديبية بأنها "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل."

حيث يعرفها الدكتور جودت الملط "بأنها إخلال بواجبات الوظيفة ايجابيا أو سلبيا، ولا يقصد بالواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة الإدارية أو غير الإدارية فقط، بل يقصد بها أيضا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام وِاطراد العمل في الم ارفق العامة، ولو لم ينص عليها" (محمد، 2008، ص 27).

أما في الفقه الجزائري فقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنه:" ما يرتكب العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام واجباته الوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة" (عوابدي، 1986، ص 03).

وكما عرفه الأستاذ أحمد بوضياف بأنه إخلال بالتزام قانوني ويأخذ بالقاعدة القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل أيضا القواعد الخلقية (بوضياف، 1986، ص 13).

أبرز ما يمكن ملاحظته من هذه التعاريف مجتمعة هو طابعها العام وافتقارها إلى الدقة في تحديد جوهر الخطأ التأديبي. بالإضافة إلى ذلك، فهي تغفل جانب النية، الذي يعتبر عاملا أساسيا مترابطا بشكل وثيق مع مفهوم الخطأ التأديبي. كما أن هذه التعاريف لم تتضمن جميع الأركان والعناصر الجوهرية التي تشكل أساس الجريمة التأديبية، حيث يؤدي غياب أي ركن من تلك الأركان إلى سقوطها وبطلانها.

ثانيا: التعريف القضائي

قام القضاء بتوضيح مفهوم الخطأ التأديبي من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بحق السيد بوفيل بأن بمجرد وقوع مخالفة للقانون العام، يترتب عن ذلك خطأ تأديبي (مقدم، 2010، ص 423).

فمن خلال الوثائق المنشورة من قبل الجمعية الوطنية لمجلس الدولة الفرنسي يتبين لنا بأن الأخطاء المرتكبة في مجموع الوظيفة العمومية، والتي كانت موضوع للمعاقبة منها: الغيابات الغير شرعية التخلي عن المنصب، إخلال بواجب الطاعة، الخطأ المهني، الاختلاس، سرقة العتاد، عدم الاستقامة، سلوك يمس بسمعة الخدمة...إلخ (مقدم، 2010، ص 424).

وقد تعرض القضاء الإداري المصري إلى تعريف الجريمة التأديبية في العديد من أحكامه، منها على سبيل المثال: "إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابيا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر

في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنبا إداريا ويسوغ تأديبه" (هاشم، بسيوني، 2007، ص 09).

ومن الأحكام القضائية المعرفة للخطأ التأديبي في الجزائر، قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1985 والذي جاء فيه: "من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسته الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف، أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة" (العابدي، 2016، ص 27).

ثالثا: التعريف التشريعي

عند استقراء النصوص القانونية والتشريعات المختلفة المرتبطة بالوظيفة العامة، يتبين أن المشرع الجزائري، شأنه شأن العديد من التشريعات المقارنة، لم يقدم تعريفا محددا للأخطاء المهنية. ويمكن القول إنه اتبع في ذلك نهجا مشابها لما اعتمده المشرعان المصري والفرنسي وغيرهما من التشريعات الأخرى (بوضياف، 1986، ص 13)، وهو ما يتضح من خلال المادة 20 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات والتي نصت على: "أنه يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي إذا اقتضى الأمر إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب خلال ممارسته مهامه أو بمناسبة الممارسة" (غوثي، 2014، ص 25).

وبالرجوع إلى الأمر رقم 06-03 (2006) نلاحظ انتهاج المشرع نفس ما جاء في القانون السابق حيث نصت في المادة 160 منه على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرفه أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية". وحسنا ما فعل المشرع بعدم وضعه تعريفا للخطأ المهني باعتبار عملية وضع التعاريف من اختصاص الفقه.

الفرع الثاني: ضوابط تحديد الأخطاء المهنية

يتبع الموظف العام نظاما قانونيا يشمل إطارا تأديبيا يركز على الأخطاء المهنية أثناء أداء واجباته. يتطلب هذا النظام تحديد العناصر الأساسية للخطأ المهني، مع تصنيف المشرّع لهذه الأخطاء حسب خطورتها، من البسيطة إلى الجسيمة.

أولا: أركان الخطأ المهني

أ/ الركن المادي

يتجلى هذا الركن في الفعل المادي الإيجابي أو السلبي الذي يرتكب الموظف والذي يخالف به واجبات وظيفته.

غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنبا إداريا إلا إذا رتب أثارا فعلية في المجتمع الوظيفي فعدم الكفاءة المهنية وكذلك المعتقدات الدينية والسياسية لا تشكل جرائم تأديبية (رحماوي، 2008، ص 28).

ولا يجوز للإدارة متابعة الموظف بحجة التصرف العام غير المرضى كما أن مجرد التفكير في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كاف لتحريك الدعوى التأديبية حتى ولو كان انعدام تنفيذ المخالفة يرجع إلى إرادة الموظف أو إلى أسباب خارجة عن إرادته (رحماوي، 2008، ص 28).

ب/ الركن المعنوي

الركن المعنوي يعكس نوايا ودوافع الفاعل الذاتية، إذ لا تفرض المسؤولية التأديبية على الموظف بوجود الركن المادي فقط، بل يجب أن تتوافر نية سيئة أو إرادة آثمة تدفعه للقيام بفعل أو الامتناع عن واجب يخل بوظيفته. بمعنى أن ارتكاب المخالفة الوظيفية وحده لا يكفي،

بل يستلزم وعيا وإرادة لتحقق هذا الركن .في القضاء الفرنسي، تحديد خطورة الخطأ الذي يستدعي تحريك الدعوى التأديبية يعتمد على عدة عوامل:

- مصلحة مرفق.
- نية الموظف في إلحاق الضرر بمصلحة المرفق.
- الدوافع التي أدت بالموظف إلى ارتكاب الخطأ.
- درجة مسؤولية الموظف إلى ارتكاب الخطأ (رحماوي، 2008، ص 29).

تحرص الإدارة على مراعاة مجموعة من العوامل عند اتخاذ قرار تحريك الدعوى التأديبية، حيث تختلف المعاملة بين الموظف الذي يتسبب، عن غير قصد أو بسبب إهمال، في تلف عوامل الإنتاج وبين الموظف الذي يتعمد الإضرار بمصالح الجهة أو المنشأة. ولتجنب أي إساءة من قبل الإدارة في ممارستها لسلطتها التأديبية، وضع المشرع الجزائري ضوابط دقيقة لتعريف الخطأ التأديبي، خاصة ما يتعلق بجانبه المعنوي، وذلك ضمن القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل (الجزائر، 1990)، وهو ما يساهم بطبيعته في تقييد سلطة الإدارة وقدرتها على التصرف المطلق في مجال الإجراءات التأديبية.

ولتوضيح الأسس الموضوعية لتقدير الخطأ الجسيم، حددت المادة 76 من القانون رقم 82-06 المتعلق بعلاقات العمل الفردية ثلاثة معايير رئيسية يتعين على الإدارة أخذها بعين الاعتبار عند تقديرها لخطورة الخطأ. هذه المعايير تشمل:

- الظروف التي وقعت فيها المخالفة؛ سواء كانت ظروفا قاهرة أو ناتجة عن سوء تقدير شخصي.
- حجم الضرر الناتج عن المخالفة؛ مما يسهم في تقييم مدى تأثير تصرف العامل على مصالح الجهة المتضررة.

- سجل السلوك المهني للعامل قبل ارتكاب المخالفة؛ باعتباره مؤشرا هاما على نيته وسابق التزامه بالقوانين والتعليمات (رحماوي، 2008، ص 30).

وعليه، فإن هذه الضوابط تؤسس لضمان العدالة والموضوعية في معالجة القضايا التأديبية، بما يحافظ على التوازن بين مصلحة المؤسسة وضمان حقوق العاملين.

ج/ الركن الشرعي

يراد به النص القانوني الذي يقرر أن التصرف من التصرفات له صفة الجريمة، ويحدد العقوبة على ارتكاب هذا التصرف، وما لم يوجد نص يجرم فعل أو تصرف فال جريمة ولا عقاب (فؤاد، 2005، ص 48)، ولكي يتحقق هذا المبدأ يجب أن يحتوي النص القانوني العقابي على شقين:

أولهما: هو شق القاعدة أي ماهية الفعل المؤثم.

ثانيهما: قاعدة الجزاء أو العقوبة المحددة لهذا الفعل المؤثم، وبدون توافر هذين الشقين فلا يمكن ان يتحقق المبدأ العام (الياقوت، 2006، ص 21).

إلا أن المشرع الجزائري في الوظيفة العامة كان حريصا على عدم النص على كافة المخالفات التأديبية حتى ال يحصرها حصرا جامعا مانعا مما جعلها تفتقر إلى شق القاعدة، غير أن المشرع وضع حكما عاما تندرج تحته كافة المخالفات التأديبية في المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالنص أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية لمهامه خطأ مهني ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

ثانيا: درجات الأخطاء المهنية

لم يكتف المشرع الجزائري بتحديد أركان الخطأ المهني، بل عمل كذلك على تصنيف الأخطاء المهنية إلى درجات مختلفة بحسب جسامتها وآثارها على سير المرفق العام. ويهدف هذا التصنيف إلى تحقيق التناسب بين الخطأ المرتكب والعقوبة التأديبية الموقعة على الموظف، بما يضمن احترام مبدأ العدالة التأديبية داخل الإدارة.

وقد نظم المشرع هذا التصنيف في إطار الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نص على تقسيم الأخطاء المهنية إلى أربع درجات، وذلك دون المساس بإمكانية المتابعة الجزائية إذا كان الفعل يشكل جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات.

ويقوم هذا التصنيف على مبدأ التدرج في جسامة الخطأ، بدءا بالأخطاء البسيطة التي لا تؤثر بشكل كبير على سير المرفق العام، وصولا إلى الأخطاء الجسيمة التي قد تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية (سماعلي، 2017، ص 21).

أ/ الأخطاء من الدرجة الأولى

تعد الأخطاء من الدرجة الأولى أقل الأخطاء المهنية خطورة، وقد نصت المادة 178 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنها تتمثل أساسا في كل إخلال بالانضباط العام من شأنه المساس بالسير الحسن للمصالح.

ويفهم من هذا النص أن المشرع لم يحصر هذه الأخطاء على سبيل الحصر، وإنما ذكرها على سبيل المثال، مما يترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد ما إذا كان السلوك المرتكب يشكل إخلالا بالانضباط العام.

ومن أمثلة هذه الأخطاء:

- عدم احترام أوقات العمل.
- الإهمال البسيط في أداء الواجبات الوظيفية.
- عدم الالتزام ببعض التعليمات التنظيمية داخل الإدارة.

ب/ الأخطاء من الدرجة الثانية

أما الأخطاء من الدرجة الثانية فهي أكثر خطورة من سابقتها، حيث نصت المادة 179 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنها تشمل الأفعال التي يقوم بها الموظف والتي من شأنها:

- المساس سهوا أو بسبب الإهمال بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية للموظف.

ويلاحظ أن هذه الأخطاء تنطوي على قدر أكبر من الإهمال أو التقصير مقارنة بالأخطاء من الدرجة الأولى، إذ قد يترتب عنها ضرر فعلي بالمصلحة العامة أو بالممتلكات العمومية، وإن كان ذلك دون قصد مباشر من الموظف.

ج/ الأخطاء من الدرجة الثالثة

تعد الأخطاء من الدرجة الثالثة من الأخطاء الجسيمة نسبيا، وقد حددتها المادة 180 من الأمر رقم 06-03 في مجموعة من الأفعال التي من شأنها الإضرار المباشر بسير المرفق العام، ومن أهمها:

- التحويل غير القانوني للوثائق الإدارية.

- إخفاء المعلومات المهنية التي يتعين على الموظف تقديمها أثناء أداء مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية دون مبرر مقبول.
- إفشاء الأسرار المهنية أو محاولة إفشائها.
- استعمال وسائل أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية.

وتتسم هذه الأخطاء بخطورة أكبر لأنها تمس مبدأ الطاعة الإدارية وواجب السر المهني وحماية ممتلكات الإدارة.

د/ الأخطاء من الدرجة الرابعة

تمثل الأخطاء من الدرجة الرابعة أشد الأخطاء المهنية خطورة، وقد نص الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مجموعة من الأفعال التي تدخل ضمن هذا الصنف، ومن أبرزها:

- الاستفادة من امتيازات أو مزايا مقابل أداء خدمة في إطار الوظيفة.
- ارتكاب أعمال عنف داخل مكان العمل.
- إحداث أضرار مادية جسيمة عمدا بممتلكات الإدارة.
- إتلاف وثائق إدارية بقصد الإضرار بالمصلحة.
- تزوير الشهادات أو الوثائق التي سمحت بالتوظيف أو الترقية.
- الجمع بين الوظيفة ونشاط مربح غير مرخص به قانونا.

ويلاحظ أن هذه الأخطاء تمثل إخلالا خطيرا بواجبات الوظيفة العامة وقد تؤدي إلى عقوبات تأديبية جسيمة مثل العزل أو التسريح من العمل.

الفرع الثالث: صور الأخطاء التأديبية في التشريع الجزائري

لم يقتصر تنظيم الأخطاء التأديبية في الجزائر على نص قانوني واحد، بل وردت أحكامها في عدة نصوص قانونية وتنظيمية تنظم الوظيفة العامة وعلاقات العمل. ويلاحظ أن المشرع الجزائري جمع بين تقنين بعض الأخطاء التأديبية وتصنيفها وفقا لطبيعة الوظيفة أو القطاع المعني (الأحسن، ص 69).

أولا: الأخطاء التأديبية في ظل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

يعد الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أهم النصوص التي نظمت الأخطاء التأديبية في الوظيفة العامة.

وقد صنف هذا الأمر الأخطاء المهنية إلى أربع درجات، كما سبقت الإشارة إليه، حيث حددت المواد من 178 إلى 181 مختلف الأفعال التي تشكل إخلالا بواجبات الموظف العام. وتشمل هذه الأخطاء خصوصا:

- الإخلال بالانضباط العام داخل الإدارة.
- المساس بأمن المستخدمين أو ممتلكات الدولة.
- إفشاء الأسرار المهنية.
- رفض تنفيذ الأوامر والتعليمات الإدارية.
- استغلال الوظيفة لتحقيق منافع شخصية.

ويهدف هذا التنظيم إلى حماية المرفق العام وضمان حسن سيره بانتظام واطراد، من خلال مساءلة الموظف عن كل تصرف يخل بواجباته المهنية.

ثانيا: الأخطاء التأديبية في ظل قانون العقوبات

إلى جانب النصوص المنظمة للوظيفة العامة، جرم المشرع الجزائري بعض الأفعال التي قد يرتكبها الموظف أثناء أداء مهامه، واعتبرها جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات بالتحديد من المادة 107 إلى المادة 110.

ومن بين هذه الأفعال:

- إساءة استعمال السلطة.
- الاعتداء على الحريات الفردية.
- الحبس التعسفي للأشخاص.
- رفض تنفيذ القوانين أو الأوامر القضائية.

ويلاحظ أن هذه الأفعال تمثل في الوقت ذاته أخطاء تأديبية وجرائم جزائية، مما يسمح بمتابعة الموظف تأديبيا وجزائيا في آن واحد إذا اقتضى الأمر ذلك.

ثالثا: الأخطاء التأديبية في بعض القوانين الخاصة

إضافة إلى النصوص العامة، وردت بعض الأخطاء التأديبية في قوانين خاصة تنظم قطاعات معينة من الوظيفة العامة، مثل:

أ/ المرسوم التنفيذي المتعلق بأسلاك الأمن الوطني

نص المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتعلق بالأسلاك الخاصة بالأمن الوطني على أن كل إخلال بالواجبات المهنية أو مساس بالانضباط يشكل خطأ تأديبيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية.

كما يحدد نوع العقوبة وفقا لجسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها والآثار المترتبة عنه على سير المصلحة.

ب/ المرسوم الرئاسي الخاص بالأعوان المتعاقدين

أما المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المتعلق بالأعوان المتعاقدين فقد اعتبر أن كل إخلال بالواجبات التنظيمية أو التعاقدية يشكل خطأ مهنيا يستوجب المساءلة التأديبية. وتحدد العقوبة التأديبية وفقا لدرجة الخطأ والضرر الناتج عنه.

ج/ القوانين المنظمة لبعض الأسلاك الخاصة

كما نصت بعض القوانين الخاصة بأسلاك معينة كالمرسوم التنفيذي رقم 08-409 المتعلق بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، مثل موظفي العدالة أو أمناء الضبط، على صور محددة من الأخطاء المهنية، كالتقصير في إنجاز الملفات القضائية أو التأثير على السير الحسن للعمل القضائي.

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية (الجزاء التأديبي)

عند ثبوت الخطأ التأديبي للموظف العام، تلزم السلطة التأديبية بفرض عقوبة ملائمة لضمان الالتزام وحماية كرامة الوظيفة. تهدف العقوبة لتطبيق القانون، تعزيز كفاءة العمل، ومعالجة الأخطاء المؤثرة على المرفق العام. التشريعات تشدد على نظام عقوبات واضح لتجنب التعسف الإداري وتأثيره على الوضع القانوني للموظف .تصدر العقوبات ضمن إطار قانوني محدد مع توضيح مفهومها وأهدافها وتحديد المناسب منها للأخطاء المختلفة.

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية وأهدافها

أولا: تعريف العقوبة التأديبية

لم يضع المشرع الجزائري شأنه شأن المشرع الفرنسي والمصري تعريفا للعقوبة التأديبية، وانما رتبها وحددها على سبيل الحصر. بادئا بأخفها منتهيا بأشدها تاركا للسلطة التأديبية الحرية في توقيع أي من العقوبات التي ت ارها مناسبة للخطأ المرتكب من طرف الموظف العمومي، وان كانت هذه الحرية ترد عليها قيود ستأتي على ذكرها عند الحديث عن الضمانات المقررة للموظف العمومي في مجال التأديب علما أن المشرع قد حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحضر (كباسي، عزوز، 2016، ص 23)، مما أدي إلى فتح المجال أمام الفقه لوضع تعريف للعقوبة التأديبية وعمى ذلك انقسم الفقهاء إلى عدة آراء، حيث:

يذهب البعض إلى تعريف العقوبة التأديبية عمى أنيا إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات المفروضة عمى الموظف المخل في الواجبات الوظيفية، حيث يقتصر على مزاياها (العنزي، 2007، ص 244).

وعرف جانب من الفقه المصري العقوبة التأديبية عمى أنها: "جزاء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية، وانما في وضعه الوظيفي فقط فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بيه أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية" (محمد، 2008، ص 194).

كما يتناول الفقه الإداري الفرنسي مفهوم المسؤولية الإدارية للموظف العام بمصطلح "المسؤولية التأديبية"، وهو يشير إلى حالة الموظف العام الذي يرتكب خطأ يترتب عليه توقيع عقوبة تؤثر على مركزه الإداري وعلاقته بالوظيفة. هذه المسؤولية تعني سلطة الجهة المختصة في توقيع العقوبات التأديبية على الموظف العام، سواء من خلال تقليص المزايا التي يتمتع

بها نتيجة وظيفته أو حرمانه تماما من الوظيفة نفسها، وذلك في حال ارتكابه خطأ يتعارض مع الالتزامات والواجبات المرتبطة بوظيفته (إبراهيم، 2009، ص 35).

على ضوء العناصر السالفة الذكر فإنه يمكن تعريف عقوبة تأديبية على أنها: "الجزاءات التأديبية المحددة قانونا على سبيل الحصر والتي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفية عملا على حسن وانتظام سير العمل في المنظمات الإدارية المختلفة" (زين، 2010، ص 373).

تتميز العقوبة التأديبية بخصائص جد هامة يمكن إجازتها فيما يلي:

- العقوبات التأديبية وردت على سبيل الحصر.
- مرونة العقوبة التأديبية تعطى للإدارة السلطة التقديرية في توقيع الجزاء الذي تراه يتناسب مع الأوضاع إلا أن هذا لا يمنع تقيدها بقواعد وإجراءات محددة.
- أن العقوبة الوظيفية تمس المزايا المادية والمعنوية للموظف دون المساس بحياته وممتلكاته

ثانيا: أهداف العقوبة التأديبية

إن الهدف من العقوبة التأديبية هو تقويم الموظف المخالف وزجره ليكون عبرة لغيره كي يلتزم كل موظف بواجباته الوظيفية ومقتضياتها بما يحقق المصلحة العامة وصالح المرفق. ولهذا فقد قضي بأن مشروعية العقاب إنما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره وان الغاية منه هي الحرص على حسن سير العمل بانتظام واطراد (البنداري، ص 21).

كما أن العقوبة التأديبية تمثل صلاحية إدارية رادعة لأي موظف عام يرتكب مخالفة تأديبية، حيث أنيا قد تكون مالية أو أدبية عمى عكس العقوبات الجنائية (كباسي، عزوز، 2016، ص 23)، وبصفة عامة هي عقوبة من نوع خاصة تصيب الموظف العام دون غيره، فيودي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية المقررة لو، بموجب اكتسابه لصفة

الموظف العمومي، وبهذا تكون هذه العقوبة هي جزاء رادع ، من اجل الحفاظ عل سير المرفق العام بانتظام، ولا يتحقق هذا الجزاء، إلا إذا قام الموظف بالتخلي عن واجباته أو تهاون والإهمال في القيام بما هو مطلوب منه، وهنا يستوجب إصلاح هذا الإخلال من خلال إيقاع العقاب المناسب ، مما يكون هذا عبرة للموظف في حد ذاته عل عدم ارتكاب الذنب الوظيفي مرة أخري ، وعبرة لغيره مما يؤدي إلي التزامهم بواجباتهم خشية من توقيع العقوبة في حالة المخالفة.

وبذلك فإن تتألف العقوبة التأديبية من عنصرين أساسيين. الأول هو عنصر الوقاية، الذي يتمثل في وضع الجزاءات التأديبية بموجب القوانين التي تنظم النظام الوظيفي، مع إبلاغ الموظفين العموميين بها، لضمان إدراكهم للعواقب المترتبة على أي إخلال بالنظام. الهدف من هذا العنصر هو تعزيز الالتزام والانضباط في بيئة العمل. أما العنصر الثاني فيتمثل في الردع، حيث يتجسد من خلال توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف. يعد هذا الإجراء أداة فعّالة تستخدمها الإدارة لتقويم سلوك الموظف المخطئ ومنعه من تكرار المخالفة، كما يسهم في تحذير باقي الموظفين من الانخراط في أي سلوك مخالف للقانون. بهذا الشكل، تسعى الإدارة إلى إصلاح الأداء داخل الجهاز الإداري وتعزيز كفاءته (إبراهيم، 2015، ص 255).

الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية

ونظرا لتباين جسامة الأخطاء المهنية التي قد يرتكبها الموظف، فقد اعتمدت أغلب التشريعات الإدارية نظاما يقوم على تدرج العقوبات التأديبية، بحيث يتم ترتيبها في سلم تصاعدي يبدأ بالعقوبات البسيطة وينتهي بالعقوبات الأشد التي قد تصل إلى إنهاء العلاقة الوظيفية (عوابدي، 1986، ص 220).

ويستند هذا التصنيف إلى معيار أساسي يتمثل في مدى خطورة الخطأ المرتكب وتأثيره على المصلحة العامة وعلى سير المرفق العام، إذ كلما زادت جسامة الخطأ ارتفعت درجة العقوبة المقررة له (عوابدي، 1986، ص 220).

وقد نظم المشرع الجزائري العقوبات التأديبية في إطار الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 163 منه على تقسيم العقوبات التأديبية إلى أربع درجات وفقا لخطورة الخطأ المرتكب، وذلك على النحو الآتي:

أولا: عقوبات الدرجة الأولى

تعد عقوبات الدرجة الأولى أخف العقوبات التأديبية، وهي ذات طابع تنبيهي أو تحذيري، إذ تهدف أساسا إلى تنبيه الموظف إلى خطئه دون إحداث تأثير كبير على مركزه الوظيفي.

وتتمثل هذه العقوبات في:

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.

وتطبق هذه العقوبات عادة في حالة ارتكاب الموظف أخطاء بسيطة لا يترتب عنها ضرر جسيم للمرفق العام، مثل الإخلال الخفيف بالانضباط أو مخالفة بعض التعليمات التنظيمية.

ثانيا: عقوبات الدرجة الثانية

تعتبر عقوبات الدرجة الثانية أكثر شدة من العقوبات السابقة، إذ يترتب عنها تأثير مباشر على الوضع المهني للموظف.

وتتمثل هذه العقوبات في:

- التوقيف عن العمل لمدة تتراوح بين يوم واحد وثلاثة أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل أو الترقية.

ويتم اللجوء إلى هذه العقوبات عندما يرتكب الموظف أخطاء مهنية متوسطة الخطورة، من شأنها التأثير على انتظام العمل داخل الإدارة.

ثالثا: عقوبات الدرجة الثالثة

تعد عقوبات الدرجة الثالثة من العقوبات الجسيمة نسبيا، إذ تمس المركز الوظيفي للموظف بصورة واضحة.

وتتمثل هذه العقوبات في:

- التوقيف عن العمل لمدة تتراوح بين أربعة وثمانية أيام.
- التنزيل من درجة إلى درجتين في السلم الوظيفي.
- النقل الإجباري.

وتفرض هذه العقوبات في حالة ارتكاب الموظف أخطاء خطيرة نسبيا تؤثر على حسن سير المرفق العام أو تخل بواجبات الوظيفة العامة.

رابعا: عقوبات الدرجة الرابعة

تمثل عقوبات الدرجة الرابعة أشد العقوبات التأديبية، إذ قد يترتب عنها إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة بصورة نهائية.

وتتمثل هذه العقوبات في:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.
- التسريح أو العزل من الوظيفة.

وتطبق هذه العقوبات في حالة ارتكاب الموظف أخطاء جسيمة للغاية تدل على عدم صلاحيته للاستمرار في الوظيفة العامة، مثل استغلال الوظيفة لتحقيق مصالح شخصية أو ارتكاب أفعال تمس نزاهة الإدارة أو سمعة المرفق العام.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري اعتمد في تنظيم العقوبات التأديبية مبدأ التدرج في العقوبة، بحيث تتناسب العقوبة مع جسامة الخطأ المرتكب، الأمر الذي يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة في الحفاظ على الانضباط الوظيفي وحقوق الموظف في ضمان عدم التعسف في استعمال السلطة التأديبية (أمين، 2010، ص 260).

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للعقوبات التأديبية

تبنى المشرع الجزائري فكرة العلاقة القانونية التنظيمية بين الموظف العام والهيئة التي تستخدمه وعليه، فإن السلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العمومي تستند إلى مركزه باعتباره مركزا قانونيا تنظيميا يفرض عليه التزامات عديدة، وأن السلطة التأديبية باعتبارها فرعا من السلطة الرئاسية فإنه لا يمكنها أن تفرض فاعليتها إلا عن طريق العقاب (بوشعير، 2005، ص 96).

إن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباطا وثيقا بالمهام المسندة إلى الموظف العام والواجبات الملقاة على كاهله، ولذلك لا يعرف القانون التأديبي نفس العقوبات المستعملة في القانون الجنائي كالحبس أو الإعدام، وكذلك الحال فيما يخص قانون العقوبات، فهو يجهل تماما العقوبات التي يستعمل القانون التأديبي كالتوبيخ أو الإنذار، وعلى الرغم من هذا الاختلاف

بين القانونين، إلا أننا نلاحظ بأن الكثير من مبادئ القانون الجنائي بدأت تغزو المجال التأديبي.

فالتشريعات العالمية في ميدان الوظيفة العامة تتفق على ضرورة وضع سلم للعقوبات التأديبية تفاديا لتعسف الإدارة المحتمل (رحماوي، 2008، ص 87).

ومن ذلك، ولتحديد طبيعة العقوبة التأديبية، يمكن القول بأنها وسيلة من وسائل الإدارة التي تستخدمها السلطة الإدارية المختصة بناء على نص في القانون لردع مرتكبي المخالفات التأديبية داخل المجتمع الوظيفي بهدف المحافظة على النظام فيه (الياقوت، 2006، ص 51).

المطلب الثالث: السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي

المشرّع الجزائري يركز على سلطة التأديب كوسيلة فعالة لضمان انضباط الموظفين وتحسين أداء المرافق العامة. ورغم ذلك، وضع قيودا صارمة على الإدارة للحيلولة دون التعسف، مع ضمان احترام حقوق الموظفين الأساسية عند فرض العقوبات. علاوة على ذلك، أنيطت بالجهات المختصة إصدار القرارات التأديبية ومباشرة إجراءاتها بشكل قانوني ومنظم.

ورغم وجود اختلافات بين قوانين الدول بشأن الجهة المسؤولة عن توقيع العقوبات، فإن هذه الاختلافات غالبا ما تقتصر على الجوانب الإجرائية أو الجزئيات دون أن تمس جوهر النظام التأديبي ككل (قاسم، سهل، ص 59).

فالسلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين تثبتوا مسؤوليتهم عن جرائم التأديبية (محارب، 2004، ص 03) أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو

كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائيا وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانونا في حالة ثبوت ارتكاب اخلال بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها (العجارمة، 2007، ص 37).

الفرع الأول: الأنظمة التأديبية

تختلف التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة في تحديد الجهة المسؤولة عن تأديب الموظفين، حيث لا يمكن الجزم بتطابق كامل بين الأنظمة التأديبية .فبعضها يسند المهمة لجهة قضائية، بينما تفوّض أخرى السلطة لهيئات مختصة، مما يخلق نظاما شبه قضائي يجمع بين القضائي والإداري .ورغم هذا التنوع، تنحصر القوانين التأديبية غالبا ضمن أحد ثلاثة أنظمة رئيسية: (محارب، 2004، ص 13)

أول: النظام الإداري للتأديب

لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقا واسعا من خلال المراحل الأولى من شأنه وتطور القانون التأديبي للوظيفة العمومية، إلا أن أصبحت سلطة التعيين مصطلحا مرادفا للسلطة التأديبية في كافة النظم القانونية، ومن أشهر الدول التي أخذت بالنظام التأديبي الرئاسي، الاتحاد السوفييتي، المملكة المتحدة (رشيد، 2008، ص 93).

ويعرف النظام الإداري بأنه ذلك النظام الذي يعهد إلى جهة الإدارة بشكل كامل ومستقل باختصاص تأديب الموظفين، فالسلطة الرئاسية في هذا النظام وحدها الحق في تقرير المصير مدى جسامة خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى ولو بصفة استشارية.

مما أضفى على طبيعة هذا النظام طابع السلطة الرئاسية ويتمتع الموظف في ظل هذا النظام بتوفر للموظف ضمانات إدارية خلال إجراءات التأديب بحيث اشترط اعلام الموظف، بما ينسب اليه والتي تمكنه من الرد والحق من التظلم والطعن في قرار الجزاء الى السلطة

الرئاسية الأعلى ومنح ضمانات قضائية والتي تمارس إلا إذا كان المشرع قد ورد على السلطة التأديب في ممارستها الاختصاصات قيود معينة وفي هذه الحالات يكون لصاحب الشأن حق الالتجاء الى القاضي المختص (جديدي، 2011، ص 134-136).

لقد أخذ على هذا النظام لكون أنه يمكن للرئيس الإداري من التعسف والاعتداء على الموظفين بتوقيع عقوبات لا تتناسب بتاتا مع الأخطاء التي يرتكبونها، وكذا تخاذل بعض الرؤساء على اتخاذ الإجراءات التأديبية يؤدي الى ضعف السلطة الرئاسية (بوشعير، 1996، ص 112).

إلا أنه ارتكز في الرد على الانتقادات الموجهة اليه، بأن مباشرة السلطة التأديبية تخضع للرقابة القضائية، إضافة الى النظام الرئاسي له مميزات خاصة لكون الرئيس الإداري في تقدير الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ مما يعطي حركية في الإدارة، أما فيما يخص تعسف الرئيس الإداري في حق التأديب شأنه شأن التشجيع وتغيير من الأمور الضرورية للتسيير (الطماوي، 1996، ص 312).

ثانيا: النظام القضائي

إن النظام التأديبي الذي يتميز بسمة خاصة وهي الاقتراب بالدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، الأمر الذي يتطلب فصال مطلقا بين السلطة الإدارية والرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة حيث هذه الأخيرة تنظر في الدعوى، لتختص بدرجة معينة مناشدة العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة ويعد قرار هذه الهيئات ملزما السلطات الإدارية الرئاسية (بوضياف، 2012، ص 312)

قد يشكل المشرع محكمة لهذا الغرض وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازن النيابة العامة فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية (بوشعير، 1996، ص 112).

ينفرد هذا النظام بالكثير من الضمانات الفعالة والأساسية في حماية حقوق ومصالح الموظفين، أثناء المحاكمات التأديبية حيث تتميز السلطة القضائية المختصة بسلطة التأديب بالإستقلالية والبعد عن تأثير الإدارة الرئاسية (عوابدي، 1984، ص 356)، لما يوفره أيضا من حماية وضمانة من تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي إذ أنها في ظله تتفرع لمهمة تسيير هذا الدور الذي كثيرا ما يتحدث عنه في ظل النظام الإداري لانشغالها بمهمة التأديب (الرحماوي، 2003، ص 136).

وجهت انتقادات لاذعة لهذا الاتجاه، معتمدين على أن القاضي يكون دائما بعيدا عن الإدارة مما يجعل تقدير الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ من الصعوبة بمكان باعتبار لا يعرف ما يحيط بالمرفق والمصلحة التي يعمل فيها الموظف المخطئ وأنه لا يتدخل لتوقيع العقاب إلا بعد أن يخطر من السلطة المختصة، وكذا حول إجراءات المحاكمة مما يؤدي إلى تأثير توقيع العقاب والتقليل من فاعليته (بوشعير، 1996، ص 114).

ثالثا: الاتجاه الشبه القضائي

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء إلى السلطات الرئاسية ولكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى (جديدي، 2011، ص 153)، وكقاعدة عامة لا تقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرأيها استشاري (الطماوي، 1996، ص 436).

يركز هذا النظام التأديبي على حماية حقوق وواجبات الموظفين في مواجهة السلطة التأديبية، ويوفر لهم ضمانات قانونية وإجرائية، مثل احترام حق الدفاع والاطلاع على الملف . كما تلتزم السلطة الإدارية باستشارة لجنة الموظفين قبل فرض العقوبات .ومع ذلك، واجه النظام مشاكل بسبب تطور السلطة التأديبية بالدول التي تعتمد النظام شبه القضائي، مما أدى لتقييد سلطة الرؤساء في توقيع العقوبات الشديدة خوفا من التعسف، وزيادة الضمانات لصالح

الموظفين .هذا التوجه نتج عن تأثير النقابات، الحملات الصحفية ضد العقوبات الشديدة، ورقابة مجلس الدولة على العقوبات بعد تنفيذها (عوابدي، 1984، ص 359).

الفرع الثاني: الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري

يعد تحديد قواعد الاختصاص بإصدار القرار الإداري التأديبي سواء من حيث الشكل أو الموضوع من عمل المشرع، ولذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره مع التزام الجهات الإدارية الأخرى بهذا التحديد الذي وضعه المشرع صراحة أو ضمنا (الشتوي، 2008، ص 50)، فنجد المجلس الدستوري الفرنسي أكد على أن الجزاء الإداري كغيره من الجزاءات يخضع للضمانات دستورية وقانونية، لأن تلك المبادئ تسري بالنسبة لكل الجزاء ردعي يعهد به المشرع إلى جهة غير قضائية، فلا يجوز للإدارة تطبق جزاء لم يرخص به المشرع (فوده، 2008، ص 219).

لذلك ينبغي صدور قرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره وفى حدود الاختصاص بالتأديب فينعقد للشخص أو الهيئة التي لها سلطة الإشراف والرقابة على الموظف العام أو العامل التابع لها أو الخاضع لهذا الإشراف والحكمة من ذلك أن الجهة التي لها مكانة الإشراف والرقابة على العامل الذي اقترف وهي إقدار الجهات على إصدار القرار التأديبي المناسب في شأنه (أمين، 2010، ص 38).

لم يأخذ المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام الإداري ولا بالنظام القضائي، وانما أنتهج ما يعرف بالنظام الشبه القضائي، سواء في الأمر رقم 66-133 أو المرسوم التنفيذي رقم 85-59 وحتى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ويتجلى هذا النظام بتخويل سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية، واحالة البعض الأخر إلى المجالس التأديبية.

وهذا ما يعتبر أول خصوصيات النظام شبه القضائي للتأديب رسم العلاقة بين الرئيس الإداري والمجالس التأديبية بمناسبة ممارسته حق التأديب.

مما سبق يتضح أن النظام التأديبي للموظف العام يقوم على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في الخطأ المهني الذي يشكل أساس المسؤولية التأديبية، والعقوبة التأديبية باعتبارها الجزاء المترتب على هذا الخطأ، إضافة إلى السلطة المختصة التي خولها المشرع صلاحية توقيع هذه العقوبات وفق ضوابط قانونية محددة.

الفصل الأول

الرقابة الشكلية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام

الفصل الأول: الرقابة الشكلية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام

تمهيد

يشكل القرار التأديبي أحد أهم الوسائل التي تعتمدها الإدارة لضمان حسن سير المرفق العام وانتظامه، من خلال محاسبة الموظف العام عند إخلاله بواجباته المهنية. غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لجملة من القيود القانونية التي تضمن احترام مبدأ المشروعية وحماية حقوق الموظف.

وتبرز الرقابة الشكلية كإحدى أهم صور الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات التأديبية، حيث تشمل التحقق من احترام قواعد الاختصاص، وكذا الشكليات والإجراءات المفروضة قانونا.

وعليه سيتم التطرق في هذا الفصل إلى رقابة القرار التأديبي من جانب الاختصاص (المبحث الأول)، ثم رقابته من حيث الشكل والإجراءات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: رقابة القرار التأديبي من جانب الاختصاص

ركن الاختصاص يعد أحد الأسس التي تحدد قانونية القرار التأديبي، حيث تخضع السلطة التأديبية لقيود قانونية صارمة تحدد الجهة المخولة باتخاذ القرار ونطاق تدخلها مما يعزز مبدأ المشروعية في التأديب .لذلك، يتطلب الأمر توضيح مفهوم الاختصاص في القرار التأديبي وأشكاله ومدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري. تبرز رقابة الاختصاص كآلية أساسية لتكريس مبدأ المشروعية في المجال التأديبي، الأمر الذي يقتضي الوقوف على مفهوم الاختصاص في القرار التأديبي (المطلب الأول)، ثم بيان صوره المختلفة ومدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاص في القرار التأديبي من حيث المفهوم

يقتضي فهم رقابة الاختصاص في القرار التأديبي تحديد مفهوم هذا الاختصاص وأساسه القانوني، باعتباره الإطار الذي يحدد الجهة المخولة بممارسة السلطة التأديبية. وعليه سيتم التطرق إلى مفهوم الاختصاص في القرار الإداري عموما (الفرع الأول)، ثم في القرار التأديبي على وجه الخصوص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الاختصاص في القانون الإداري

تعد فكرة الاختصاص من أهم الأفكار التي يقوم عليها القانون العام الحديث، ويمكن القول إن فكرة تحديد إختصاصات معينة لرجال الإدارة العامة هي نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات، كذلك هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب، وإنما يستدعي توزيع الاختصاصات داخل السلطة الواحدة (حسين، 2010، ص 223).

ويمكن تعريف الاختصاص في القرار الإداري على أنه: "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة" (كنتاوي، 2011، ص 15).

كما يمكن تعريف الاختصاص بأنه: "القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على وجه القانون".

ويعرف أيضا على أنه: "تحديد جملة الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات إدارية بحيث لا يصلح له تجاوزها عند مباشرته لاختصاصاته وإلا أعد عمله معيبا أو معدوما" (بوعمران، 2010، ص 37).

ولقد شبه الفقه، بل وربط بين قواعد الإختصاص وقواعد الأهلية، لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة أو إبرام تصرف قانوني معين، إلا أن هناك فرق واضح بينهما، إذ أن الأهلية في مجال القانون الخاص عبارة عن رخصة يستطيع الفرد أن يستعملها أو لا يستعملها، كما أنه يملك حق تكليف غيره بالقيام بالتصرف نيابة عنه رغم تمتعه بالأهلية القانونية، فهي مقررة للمصلحة الخاصة.

وبالمقابل لا تملك الإدارة العامة ولا يجوز لها نقل الاختصاص إلى جهة إدارية أخرى، إلا إذا خول لها الدستور أو النصوص التشريعية أو التنظيمية صراحة هذه السلطة، فهي مقررة للمصلحة العامة (الطماوي، 2006، ص 313).

وبإعتبار أن قواعد الاختصاص من صميم أعمال المشرع ومن القواعد المتعلقة النظام العام فإنه تترتب على ذلك النتائج القانونية التالية:

- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص المقررة في نصوص القوانين، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة، ولا يمكن التنازل عنها، ولا يجوز التفويض فيه إلا في حدود القانون.
- يمكن إثارة الدفع بعدم الاختصاص لكل ذي مصلحة، كما يمكن للقاضي إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه، في أي مرحلة تكون عليها الدعوى

- يعتبر مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال أو أي عذر آخر تعديا على القانون، إلا في الظروف الاستثنائية، التي تبرز تلك المخالفة، وتكون تحت الرقابة القضاء (كنعان، 2006، ص 251).

الفرع الثاني: الاختصاص في القرار التأديبي

حرص المشرع على تحديد الاختصاص في المجال التأديبي بوضوح ودقة، حيث جاء في نص المادة 162 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين "وكذا نص المادة 165 منه في فقرتها الأولى: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات من الدرجة الأولى والثانية.."، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 165: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء..."

إن السلطة التأديبية هي الأقدر بحكم البيئة الإدارية على فهم جوانب الخطأ التأديبي وأبعاده وعوامله، ما يساعدها على توقيع الجزاء العادل. وهذا يتطلب من السلطة التأديبية أن تتخذ القرارات التأديبية بنظرة موضوعية ومحايدة لكل الموظفين.

إن حصر سلطة التأديب في يد واحدة تسهل على القاضي الإداري عملية رقابة مشروعية ممارستها، مكتفيا بمقارنتها مع النصوص القانونية التي رفضت اللجوء إلى التفويض التأديبي، نذكر مثلا القانون المصري، اللبناني، الأردني، كلها تشريعات استبعدت العمل بالتفويض، إذ يضطلع الرئيس الإداري بالاختصاص التأديبي دون سواه وهذا على خلاف التفويض الإداري الذي يصعب من مهمة القاضي الإداري (العنزي، 2007، ص 310). لهذا جعل المشرع اختصاص ممارسة سلطة التأديب ذو طابع مقيد بنصوص قانونية التي سبق

ذكرها، بالإضافة إلى ذلك مكن القاضي الإداري من بسط رقابته على قرارات تأديبية تصدر بناء على تفويض من السلطة الرئاسية، على اعتبار أن التفويض يعد إحدى مظاهر احترام مبدأ توزيع الاختصاصات في الإدارة العمومية (EUDEGUIAS, 1998. P.3) .

ولما كان تحديد الاختصاص التأديبي من صميم أعمال المشرع، قام هذا الأخير بمبادرة قانونية أورد بشأنها استثناء على الأصل العام، و يحكم صحة التفويض الإداري جملة من الشروط هي: أن يكون التفويض جزئي وليس كلي، يمارس التفويض بموجب نص قانوني صريح يسمح بذلك وينشر في الجريدة الرسمية، يكون التفويض من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى، حيث أجاز العمل بإجراء التفويض في التأديب الوظيفي لبعض السلطات (السعيد، 2010، ص 255)، وهذا ما ورد النص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، الذي يعطي للمديريات على مستوى الولايات سلطة تعيين وتسيير الموظفين على مستوى كل ولاية وبالمقابل منح لها سلطة ممارسة التأديب عليهم، وبهذا يكون المشرع قد خفف من حدة السلطة الرئاسية في التأديب الوظيفي.

أكد القضاء الإداري الجزائري على هذا الاستثناء بموجب قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 7 أفريل 2001 بمناسبة فصله في قضية السيد (ب.ط) الذي كان يمارس وظيفة أستاذ في الطور الأساسي منذ سنة 1981 ولما تم سحبه في 1995 بسبب انتمائه إلى شبكة إرهابية اتخذت مديرية التربية لولاية قالمة قرار تسريحه بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ورفع السيد (ب.ط) طعنه لإلغاء قرار التسريح أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة التي رفضت دعواه.

استأنف قرار مجلس قضاء قالمة أمام مجلس الدولة، مثيرا في ذلك عدم اختصاص مديرية التربية لولاية قالمة باتخاذ قرار التسريح باعتباره يعود إلى وزير التربية والتعليم. غير

أن مجلس الدولة أيد القرار المستأنف تطبيقا للمرسوم رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، ومن ثم فإن مديرية التربية قد أصابت في اتخاذ قرار التسريح بناء على التفويض القانوني لها (مجلس الدولة، 2001، ص 66).

لتعزيز رقابة القاضي الإداري على التعسف في سلطة التأديب، ربط المشرع هذا الاختصاص بالنظام العام .يملك القاضي إثارة عدم اختصاص سلطة التأديب في أي مرحلة من الدعوى، حتى دون طلب من المعني .كما يمنع صاحب الاختصاص من مخالفة قواعده بسبب ظروف كالتسرع أو عبر الاتفاق أو التنازل، إلا ضمن حدود القانون .بذلك يعتبر النظام العام لسلطة التأديب أداة أساسية لإصلاح نقائص النظام التأديبي وتحسين الرقابة القضائية عليه. إن تعلق اختصاص سلطة التأديب بالنظام العام يثير مسألة في غاية الأهمية، وهي مدى جواز تصحيحه بإجراء لاحق على ممارسة سلطة التأديب؟

إن واقع الأمر أن تعلق هذا العيب لوحده بالنظام العام حسب ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 8 جوان 1985 الذي جاء فيه": أن عيب عدم الاختصاص لازال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام" الأمر الذي يجعل منه حسب الفقه والقضاء الإداريين غير قابل لا لإجازته أو تصحيحه لاحقا (قاسم، سهل، ص 385).

المطلب الثاني: الاختصاص في القرار التأديبي من حيث الصور

ركن الاختصاص هو عنصر أساسي لصحة القرار الإداري، خصوصا التأديبي، إذ يحدد صلاحية جهة إدارية وفقا لقانون معين .تستمد المؤسسات اختصاصها من قوانين كالمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية .إصدار قرار تأديبي من جهة غير مختصة، أو خارج النطاق الزمني والجغرافي القانوني، يجعله باطلا كونه يمس النظام العام .هذا العيب يعزز الرقابة القضائية على الإدارة لضمان الالتزام بصلاحياتها.

وعليه، سيتم تناول صور الاختصاص في القرار التأديبي من خلال التمييز بين الاختصاص الشخصي والموضوعي من جهة (الفرع الأول)، والاختصاص المكاني والزماني من جهة أخرى (الفرع الثاني)، باعتبارها أهم الصور التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداري.

الفرع الأول: الاختصاص الشخصي والموضوعي

يقصد بسلطة التعيين التي تمارس حق التأديب حسب المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات ذات الطابع الإداري ما يلي:

- الرئيس المباشر للموظف العام.
- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.
- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

من المنطقي أنه لكل فئة من هذه الفئات صلاحيات تتمتع بها محددة بموجب نصوص قانونية تقوم بها داخل نطاق جغرافي محدد وفي إطار زماني منظم فبمجرد اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أخرى، أو تعد موظف على صلاحيات موظف آخر يكون القرار باطلا لعيب الاختصاص الموضوعي أو الشخصي، أما إذا باشرت هذه الهيئات مهامها دون مراعاة الآجال المنصوص عليها قانونا وخارج الحدود التي رسمها المشرع جاز إلغاء قرارها من طرف القضاء الإداري لمخالفتها قواعد الاختصاص الزماني والمكاني.

أولا: الاختصاص الموضوعي

هو مجموعة الصلاحيات المخولة بموجب القانون لشخص أو لهيئة إدارية معينة للقيام بعمل معين، وفي إطار الوظيفة العامة تعتبر السلطة التي لها صلاحية التعيين هي صاحبة الاختصاص الأصيل في توقيع العقوبة على الموظف المذنب، وذلك طبق للمادة 162 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، فلا يمكن اعتبار القرار التأديبي الصادر عن الإدارة المركزية مشروعا في حق موظف يعمل تحت سلطة الإدارة المحلية والعكس".ولقد أبطل مجلس الدولة سابقا قرار نائب مدير الثقافة لولاية الجزائر القاضي بتوقيع جزاء التوبيخ على السيدة (ف.ب.ع) في حين أن توقيع هذا الجزاء من اختصاص وزير التربية" (بوطبة، 2018، ص 600).

ولعيب الاختصاص الموضوعي عدة صور يمكن تلخيصها كما يلي:

1- اعتداء الرئيس الإداري على اختصاص المرؤوس

تقوم السلطة الرئاسية في الأصل على ممارسة الرئيس الإداري لسلطة الرقابة والتوجيه والتعقيب على قرارات مرؤوسيه، مما يترتب عليه حقه في تصديق هذه القرارات أو تعديلها أو إلغائها.

إلا أنه واستثناء من هذا الأصل قد يمنح المشرع للمرؤوسين سلطة إصدار بعض القرارات دون تعقيب من الرئيس الإداري عليها، وفي مثل هذه الحالة لا يستطيع الرئيس أن يحل محل هؤلاء المرؤوسين في اتخاذ القرارات، إذا كان القانون يمنعه من ذلك وترتيبا على ذلك إذا أحل الرئيس الإداري نفسه محل المرؤوسين في إصدار القرار فإنه يعد قرارا باطلا (كنعان، 2009، ص 26).

2-اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس:

لا يحق لسلطة إدارية أدنى إصدار قرارات من اختصاص سلطة إدارية أعلى إلا بناء على تفويض صحيح .في حال صدور مثل هذا القرار دون تفويض، يعد مشوبا بعيب عدم الاختصاص وقابلا للإلغاء .مثال على ذلك هو توقيع عقوبة تأديبية على موظف عام من قبل نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي بدلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمتلك صلاحية التعيين.

3- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى موازية

ويقصد بذلك اعتداء هيئة إدارية على اختصاصات هيئة إدارية أخرى من نفس المستوى، أي لا تربطها بها علاقة تبعية أو إشراف كاعتداء وزير على اختصاصات وصلاحيات وزير أخر (كنعان، 2009، ص 26).

ثانيا: الاختصاص الشخصي

يقصد به الشخص أو الجهة الإدارية التي يجوز لها دون غيرها إصدار القرار الإداري ومنه القرار التأديبي، وهذه الجهة يحددها القانون أو التنظيم، فالاختصاص الشخصي يصدر عن الأصيل كأصل عام للقيام بالعمل القانوني باسم ولحساب الهيئة الإدارية المختصة، لكن استثناء عن هذه القاعدة يمكن لصاحب الاختصاص الأصيل أن يفوض جزء من صلاحياته بناء على نص قانوني وهذا ما يسمى بتفويض الاختصاص كما يمكنه أيضا تفويض توقيعه لشخص يسمى المفوض إليه.

يمكن تعريف التفويض الإداري بأنه "سلطة قانونية يعترف بها المشرع للرئيس الإداري تمنحه سلطة نقل بعض من صلاحياته القانونية إلى المرؤوسين التابعين له بموجب وسيلة قانونية تتمثل في القرار الإداري مع بقاء مسؤوليته عن أعمال المفوض إليه" (بهلول، سعيدي، 2022، ص 58).

كقاعدة عامة لا يعتبر الاختصاص الممنوح للسلطة المختصة بالتأديب حقا شخصيا مكتسبا أو مرك از قانونيا ذاتيا تتصرف فيه كما تشاء، وانما هو عبارة عن وظيفة قانونية كلفت بها من أجل ممارستها والالتزام بها بنفسها، واستثناء من القاعدة العامة سالفة الذكر فإنه يمكنها أن تتنازل وتفوض بعض صلاحياتها لسلطة أخرى في حدود ما يسمح به القانون، باعتبار أن التفويض أحد العناصر والعوامل الأساسية لمبدأ توزيع الاختصاص في الإدارة العامة (بهلول، سعيدي، 2022، ص 59).

واستنادا إلى نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي 26-22 فإنه يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته،

ويتلقى مسؤول المصلحة في هذا المجال تفويضا من الوزير المعني وذلك بعد استشارة السلطة المكلفة بالوظيفة العامة" (بهلول، سعيدي، 2022، ص 60).

إذا تناولنا الحديث عن التفويض في مجال التأديب فإننا لا نجد اختلافا بين فكرة وقواعد التفويض عموما والتفويض في مجال التأديب فالقاعدة أنه إذا أعطى القانون اختصاصا لجهة معينة وجب عليها أن تباشره ولا يجوز لها قانونا التفويض فيه إلا إذا خولها القانون سلطة التفويض فإذا لم يجز القانون التفويض فإن القرار الصادر بالتفويض في هذا الشأن يكون مخالفا للقانون والتفويض استثناء من النص العام ولذلك يجب أن يكون صريحا وواضحا ولا يجوز افتراضه ضمنا ويخضع لقاعدة التفسير الضيق (ماهر، 2011، ص 354).

والسلطة المفوضة في مباشرة الاختصاص لا يجوز لها التفويض مرة أخرى وإلا كان قرارها بالتفويض مخالفا للقانون وذلك ما لم يأذن القانون للسلطة صاحبة الاختصاص بتفويض غيرها ويشترط في هذه الحالة أن يتم التفويض سواء الأول أو الثاني بذات الأداة القانونية المشترطة قانونا وليس بأداة أدنى والتفويض في الاختصاص لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج إذ أنه إسناد للسلطة ونقل للولاية ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته ويلزم

في التعبير عنه أن يكون صحيحا لا تشوبه مضنة ولا تعتريه خفية وأن يكون استظهاره مباشرة من مسنده" (ماهر، 2011، ص 354).

الفرع الثاني: الاختصاص المكاني والزماني

أولا: الاختصاص المكاني

إذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزير)، فإن هيئات أخرى يقيد ويحدد القانون نطاق اختصاصها الإقليمي (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة (بعلي، 2004، ص 70).

ويكون هذا البطلان نتيجة عدم الاختصاص المكاني الذي يقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قرارا يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة اختصاصه ذلك أنه إذا كان لبعض رجال الإدارة في السلطة ممارسة اختصاصهم على كامل إقليم الدولة كرئيس الدولة والوزراء ونوابهم. كل فيما يدخل في اختصاصه فإن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه (محمد، 2009، ص 324). ومثال ذلك:

لا يجوز لرئيس بلدية إصدار قرارات إدارية ومنها التأديبية تدخل في نطاق إقليم بلدية أخرى. وما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق، أن احتمال الوقوع في عيب عدم الاختصاص المكاني ضئيل جدا لأن الحدود المكانية في الغالب تكون محددة بشكل واضح ومرسومة قانونيا وبالتالي سهولة تفادي الوقوع في عيب عدم الاختصاص المكاني من طرف الجهات الإدارية مصدرة القرارات وخاصة التأديبية.

ثانيا: الاختصاص الزماني

للسلطة الإدارية قيد زماني يجب أن تتقيد به أثناء القيام بتصرفاتها القانونية المخولة لها، فلا يمكنها أن تباشر اختصاصها قبل أن تكون مختصة، ولا يمكنها مباشرة اختصاصها بعد انتهاء فترة عملها، وبالتالي فلا يمكن لرئيس بلدية أن يصدر قرار تأديبي ضد أحد الموظفين بعد انتهاء عهدته.

ما تجدر الإشارة إليه هو أن قواعد الاختصاص من النظام العام، بحيث يجوز للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه حتى ولو لم يطلبه الخصوم، فمجرد صدور القرار التأديبي من جهة غير مؤهلة قانونا لإصداره موضوعيا وشخصيا، زمانيا ومكانيا كان باطلا مستوجبا للإلغاء لعيب عدم الاختصاص.

وتتحقق هذه الصورة في حالة اتخاذ هيئة إدارية قرارا إداريا في وقت لم تكن فيه مؤهلة لاتخاذه. ومن صور ذلك اتخاذ موظف قرارا قبل تنصيبه، أو بعد توقيفه عن العمل. ومن صور ذلك أيضا اتخاذ هيئة قرارا بعد انتهاء ولايتها الانتخابية. أو اتخاذ سلطة ما قرارا بعد فوات الأجل الممنوح لها قانونا لاتخاذ مثل هذا القرار (عدو، 2012، ص 146).

المبحث الثاني: رقابة القرار التأديبي من جانب الشكل والإجراءات

رقابة مشروعية القرار التأديبي تشمل الاختصاص، الشكل، والإجراءات المطلوبة لضمان قانونيته .الاختصاص يحدد جهة إصدار القرار، بينما تضمن الإجراءات والشكل احترام حقوق الموظف ومشروعية القرار .لدورها المهم في حماية الحقوق، أقرّ المشرّع قواعد صارمة تمنع إساءة استخدام السلطة وتحترم فيها حقوق الدفاع .الإخلال الجوهري بهذه القواعد قد يلغي القرار إذا أثّر على مضمونه .القضاء الإداري والفقه اعتبرا أن عيوب الشكل والإجراءات غير مؤثرة على إلغاء القرار الإداري إلا إذا كانت جوهرية تمس مضمونه أو الضمانات المكفولة للأفراد. هذا التوجه يوازن بين كفاءة عمل المرافق العامة وحفظ حقوق الموظفين (عوابدي، 2010، ص 245).

وعليه، سيتم تناول رقابة القرار التأديبي من حيث الشكل (المطلب الأول)، ثم من حيث الإجراءات (المطلب الثاني)، وذلك في إطار تحليل يهدف إلى إبراز مدى التزام الإدارة بالضوابط القانونية المفروضة عليها في هذا المجال.

المطلب الأول: رقابة القرار التأديبي من حيث الشكل

ركن الشكل في القرار التأديبي يشكل أساسا محوريا يعكس إرادة الإدارة من خلال هيئته وإجراءاته التمهيدية. وفي حال مخالفة القواعد الجوهرية المؤثرة على القرار، يمكن للقضاء إعلان بطلانه لضمان العدالة والامتثال للقانون. وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق إلى رقابة القرار التأديبي من حيث الشكل من خلال بيان مفهوم الشكل في القرار الإداري (الفرع الأول)، ثم دراسة رقابة مشروعية القرار التأديبي الشفهي (الفرع الثاني)، وأخيرا رقابة مشروعية القرار التأديبي المكتوب (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم الشكل في القرار الإداري

يعني شكل القرار الإداري الصورة أو المظهر الخارجي الذي يظهر فيه القرار سواء اتخذت هذه الصورة الكتابة أو اتخذت صورة أخرى غير الكتابة، كأن يصدر القرار شفاهه أو بطريق الإشارة أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول، بالإضافة إلى الإجراءات التي يجب أن يمر بها القرار قبل إصداره (كنعان، 2008، ص 200).

ويقصد بشكل القرار عند الدكتور اعاد حمود المظهر الخارجي الذي يظهر فيه القرار وفقا لما تحتمه القوانين واللوائح والاجراءات التي يجب ان يمر بها القرار وتتبع في اصداره فاذا نص القانون على اتباع شكليات معينة او اجراءات مقررة حماية المصلحة العامة والخاصة، على الادارة التزاما باتباعها واحترامها كان يستلزم احتواء القرار البيانات او اتخاذ اجراءات محددة استوجب القيام بها قبل اصدار القرار (حمودن 2003، ص 66).

اما الدكتور عمار عوابدي قيرى الشكل والإجراءات مجموعة الشكليات التي تكون الإطار الخارجي الذي يبرز ارادة السلطة الإدارية في اتخاذ واصدار قرار إداري معين في معظم خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية ويحتج به آراء المخاطبين به (عوابدي، 2010، ص 122).

القرار الإداري لا يتطلب شكلا محددا، إلا إذا نصّ المشرع خلاف ذلك، كإلزامه بالصيغة المكتوبة أو أخذ رأي جهة معينة أو استكمال إجراءات مثل التحقيق أو تسبيب القرار .مثال ذلك القرار التأديبي الذي يشترط صحة إجراء تحقيق مسبق مع الموظف المتهم وبيان أسباب القرار .عدم الالتزام بالشكل المطلوب يؤدي إلى اعتباره معيبا .الهدف من هذه الشكلية ضمان قانونية القرار وتمكين الإدارة من دراسة الموضوع بتمعن بدل التسرع، كما تتيح للفرد المطّلع على مسار القرار الدفاع عن حقوقه.

وقد انقسم الفقه الإداري حول ما إذا كان الإجراء يعتبر عنصرا من عناصر الشكل أم أنه مستقل عنه إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى التفرقة بين الشكل والإجراء في القرار الإداري، وعدم اعتبارهما عنصرا واحدا، فالشكل هو الإطار أو الصورة التي تظهر فيها إرادة الإرادة المنفردة بشكلها النهائي، أما الإجراء فهو مجموعة من القواعد التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ البدء في إصدار القرار لحين وضع القرار في القالب أو الصورة التي يصدر فيها.

الاتجاه الثاني: يرى أن الإجراء من عناصر الشكل، إذ المقصود الشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة ولذلك لا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وشكله (كنعان، 2008، ص 201).

ولا يؤدي عيب الشكل إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا نص المشرع صراحة على البطلان في حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب، أو إذا كان عيب الشكل جسيما أو جوهريا بحيث أن تلافيه كان يمكن أن يؤثر في مضمون القرار ويغير من جوهره أما مسائل الشكل الثانوية فلا ترتب البطلان، وذلك من باب عدم المبالغة في التمسك بالشكليات.

الفرع الثاني: رقابة مشروعية القرار التأديبي الشفهي

ينصب المظهر الخارجي للقرار التأديبي، على الصورة التي تفرغ فيها السلطة التأديبية إرادتها إتجاه الموظف محل المساءلة التأديبية، حيث أّن القانون قّيد سلطة التأديب بإتباع شكل معّين في إتخاذ قرارها، والذي يأخذ حكم طبيعة عقوبات تأديبية شفهية أو كتابية (مخلوفي، 2012، ص 110)، ويعد الشكل غير المكتوب أحد الصور التي يظهر بها القرار التأديبي، وهو أكثر مرونة من الشكل المكتوب، وإن كان هذا الأخير يتمّيز عنه بسهولة الإثبات، والشكل غير المكتوب يظهر في صورتين: صورة صريحة وصورة ضمنية (حليس، 2015، ص 26).

إّن أبرز مظهر يمكن أن توجد فيه القرارات التأديبية الشفهية، و التي لا يلزم فيها القانون أن تتضّمن عقوبتها شكلا كتابيا، "عقوبة التنبيه"، التي وجدت إعترافا تشريعيا ضمنيا، وفق المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي تقابلها "عقوبة الإنذار الشفهي"، التي تتخذ في صيغة قرار تأديبي شفهي، تطبيقا للمادة 124 من المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 1985/03/23 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعّمال المؤسسات والإدارات العمومية، فإذا كانت القاعدة العامة في القرار التأديبي أن تصدره الإدارة مكتوبا متبوعا بتوقيع منسوب لمصدره، فإّن ذلك لا يمنعها من إصدارها قرارا شفهيا، من شأنه أن ينتج كافة الآثار القانونية للقرار المكتوب، فالمعّول عليه في ترتيب تلك الآثار مضمون القرار وليس شكل إصداره، ومن هنا يخضع لرقابة القضاء حيث يمكن الطعن فيه بالإلغاء، وذلك إرساءا لمبدأ المشروعية الذي قد تنتهكه الإدارة من خلال ما يصدر عنها من قرارات شفهية، أّما بالنسبة لتطبيقات القضاء الإداري الجزائري بهذا الشأن، فتكاد تكون منعدمة، وذلك بسبب احترام سلطة التأديب لمشروعية المظهر الخارجي للقرار الشفهي الذي تتخذه.

الفرع الثالث: رقابة مشروعية القرار التأديبي الكتابي

الشكل المكتوب هو المظهر الأساسي الذي يتجلى فيه القرار التأديبي، وهو النوع الغالب في القرارات التأديبية، حيث يتنّوع في مظهره تبعا للسلطة التي تختص بإصداره أو قد يتخذ أشكالا خاصة (حليس، 2015، ص 22)، و قد اضطلع المشرع بتقييد سلطة التأديب في إتخاذ العقوبات التأديبية في شكل كتابي، و ذلك ما نستكشفه من نص المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي حصرت جميع العقوبات التأديبية التي يمكن إتخاذها ضد الموظف العام، باستثناء "عقوبة التنبيه" التي يقتصر توقيعها شفهيا، نظرا لعدم خطورتها على الوضعية الوظيفية والمالية للموظف، وباستقرائنا للنصوص القانونية المنظمة

للعقوبات التأديبية المفرغة في شكل كتابي، وبالخصوص المادة 163 من الأمر رقم 06-03 يقودنا هذا الأمر إلى البحث عن مجالات رقابة القاضي الإداري بشأنه، و الحالات التي قد تمس بمشروعيته، لذلك سوف نستعين بما استعان به الفقه الإداري في هذا المجال ألا وهي العناصر التي تكّون المظهر الخارجي للقرار التأديبي و التي تتمثل فيما يلي:

1. ذكر تاريخ ومكان صدور القرار التأديبي

ينتج عن ذكر تاريخ ومكان اتخاذ القرار التأديبي آثار قانونية هامّة، سواء بالنسبة لسلطة التأديب المتخذة له أو للموظف الذي مّسه فهي مقّررة للمصلحة العامّة ومن أهّمها:

- تحديد نطاق الإختصاص الزمني لمصدر القرار التأديبي ومدى احترام الآجال القانونية المقّررة لإتخاذه.

- تسّهل للموظف كيفية حساب آجال الطعن القضائي إلغاء أو تعويضا.

- تمكين القاضي الإداري من حساب حقوق الموظف في حالة الحكم بإلغاء القرار التأديبي، والذي يكون من تاريخ اتخاذ هذا الأخير (ملياني، 2015، ص 115).

- تسهيل تحديد الجهود القضائية الإدارية المختصة بالطعن في القرار التأديبي، و ذلك من خلال معرفة طبيعة السلطة التأديبية المتخذة للقرار التأديبي محل الطعن، و التي قد تكون تابعة للجهات الإدارية المحلّية (اللامركزية) فيؤول الإختصاص القضائي بشأنها إلى المحاكم الإدارية، وفقا الأمر رقم 08-09 المؤرخ في 25 صفر 1429 الموافق 4 مارس 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وتطبيقا لنص المادتين 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أّما بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن الجهات الإدارية المركزية فيؤول اختصاص النظر فيها إلى مجلس الدولة، تطبيقا لنص المادة 09 من القانون العضوي

المتعلق بمجلس الدولة 98-01 والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الجزائر، 2008).

2. تضمين القرار التأديبي بتوقي ع السلطة المختصة به

يسهل على الموظف معرفة مصدر القرار من خلال مدى تضمين هذا الأخير على توقيع الجهة المختصة بإصداره ومدى معرفة أنه صاحب اختصاص أصيل أو صادر عن تفويض، وعليه فالتوقيع يعطي للقرار الإداري التأديبي المصداقية والرسمية (ملياني، 2015، ص 117).

3. لغة القرار التأديبي

تدخل الصياغة اللغوية للقرار التأديبي أيضا ضمن مجال المظهر الخارجي له، فيكون القرار التأديبي مشروعا متى حّرر باللغة الرسمية التي حددها دستور الدولة، حيث أّن المادة 03 من التعديل الدستوري لدستور 1996 الجزائري التي جاء فيها: "تظل اللغة العربية اللغة الرسمية للدولة..." (الجزائر، 1996، معدل حتى 2016).

والمادة 02 من القانون 91-05 المؤرخ في 16 جانفي 1991 "المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية"، فأي قرار تأديبي كتابي يحّرر بغير اللغة الوطنية الرسمية يكون غير مشروع يستوجب إلغاءه من قبل القاضي الإداري المختص.

4. إشتراط تسبيب القرار التأديبي

يجب أن يتضمن هذا القرار بيانا واضحا للوقائع التي تبرر فرض العقوبة التأديبية، أي تحديد الأسباب التي استند إليها القرار التأديبي. وبالرغم من أن القاعدة العامة تنص على أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا أنه في بعض الحالات قد يفرض القانون على الإدارة ذكر أسباب القرار الإداري بشكل صريح وواضح ضمن نصه. في هذه الحالة، يصبح من

الضروري أن تلتزم الإدارة بالتعليمات القانونية، وإلا عد قرارها معيوبا من حيث الشكل. كما يجب أن تكون الأسباب المبررة لهذا القرار جادة ومحددة بشكل دقيق، بعيدا عن أي غموض أو التباس لضمان الشفافية والوضوح (كباسي، عزوز، 2016، ص 67).

المطلب الثاني: رقابة القرار التأديبي من حيث الإجراءات

الإجراءات هنا هي مجموعة الإجراءات والمراحل السابقة واللاحقة على عملية إتخاذ القرار وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها، وهي أي الإجراءات تؤثر في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات لأنها تعتبر جزءا منها (عوابدي، 1998، ص 512). كما أن توقيع العقوبة على الموظف يجب أن يمر عبر مجموعة من الإجراءات، التي تكفل لها الإطلاع على ما ينسب له ومناقشته، على اعتبار الإجراءات التأديبية سبيلا لإقتضاء حق وضمانة لعدم الإنحراف بالسلطة فلا تصح مشروعيتها إلا إذا عملت الإدارة على التوفيق بين فعالية قيام السلطة التأديبية بوظيفتها على النحو المنصوص عليه قانونا، وبين ضمان حقوق الموظف الخاضع للتأديب (ملياني، 2015، ص 121). لهذا سنحاول تحديد الإجراءات السابقة على إتخاذ القرار التأديبي ورقابة مشروعيته (الفرع الأول)، ورقابة مشروعية القرار التأديبي من حيث الإجراءات المعاصرة على إتخاذه (الفرع الثاني)، والضمانات التأديبية المقّررة لصالح الموظف العاّم (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة على الإجراءات السابقة على إتخاذ القرار التأديبي

تتمثل هذه الإجراءات في مجموعة القواعد الواجب إتباعها في مواجهة العامل منذ إقترافه للمخالفة إلى غاية صدور العقوبة أو القرار التأديبي وهذه الإجراءات هي:

أولا: التوقيف المؤقت للموظف

إن توقيف الموظف في هذه الحالة لا يعد عقوبة أو إجراء تأديبي، ولكنه إجراء احتياطي إداري، ويكون هذا عندما يرتكب الموظف خطأ جسيما. هو إجراء تحفظي ومؤقت، لذلك تتخذه

السلطة التي لها صلاحية التعيين عندما يكون الخطأ المرتكب خطيرا ويؤدي إلى تسريح الموظف أو إلى متابعة جزئية، وهذا الإجراء نصت عليه المادة 173 من الأمر رقم 06-03 "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا". والحالة الثانية التي يوقف فيها الموظف العام فورا والتي نصت عليها المادة 174 من نفس الأمر وهي حين ارتكابه فعلا يكون محل متابعة جزائية لا يسمح ببقائه في منصبه. ويهدف هذا الإجراء إلى إبعاد الموظف عن الوظيفة، وأثناء هذه الفترة يعتبر الموظف بريء إلى غاية إثبات عكس ذلك.

أما بخصوص مدة الوقف فإن الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لم يحددها في أحكامه صراحة، إلا أنه يمكن لنا من خلال التدقيق في المادتين 173 و174 منه أن نفرق بين حالتين: فالحالة الأولى هي ما نصت عليها المادة 173 وهي ارتكاب الموظف لخطأ جسيم لا يصل إلى أن يكون جزائيا، وهنا مدة التوفيق يمكن أن نستشفها من خلال مدة الإخطار والفصل في الدعوى، فالأكيد أن مدة التوقيف مرتبطة بمدة الفصل في الدعوى. وفي هذا الإطار نجد أن المشرع حدد مدة إخطار المجلس التأديبي من طرف سلطة التعيين تحت طائلة سقوط الخطأ المنسوب للموظف وهي 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ، حيث تنص المادة 166 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه " يجِب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقريرٍ مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين 45 يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ". ومن جهة أخرى فإنه ألزم المجلس التأديبي بالفصل في الدعوى في مدة 45 يوما من تاريخ إخطاره.

ثانيا: إجراء التحقيق الإداري

التحقيق يعني الفحص والتحري والبحث عن الحقيقة، أما فيما يتعلق بموضوع العقوبة التأديبية فهو البحث والتحري فيما يتعلق بصحة حدوث الوقائع ونسبتها إلى الموظف محل التأديب، وبالرجوع إلى المادة 171 من الأمر رقم 06-03 نجدها جعلت التحقيق جوازيا، وبهذا يكون هذا الإجراء ليس جوهري، لا يؤدي إلى إلغاء القرار التأديبي.

ثالثا: إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه

هذا الإجراء جوهري نصت عليه المادة 167 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على أنه يجب إعلام الموظف الذي يتعرض لمتابعة تأديبية بالأخطاء المنسوبة إليه من طرف السلطة التأديبية، وهذا الإعلام يجب أن يكون خلال خمسة عشرة يوما إبتداءا من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية ضده، حتى يكون على دراية بالأخطاء المنسوبة إليه، ويتمكن من إعداد دفاعه، وعند عدم إحترام الإدارة لهذا الإجراء يتعرض القرار التأديبي للإلغاء من طرف القاضي الإداري.

رابعا: إبلاغ الموظف بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي

هذا ما تنص عليه المادة 168 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث ألزمت السلطة التأديبية بإبلاغ الموظف محل التأديب بتاريخ الجلسة التأديبية قبل 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل إستلام، لهذا يعتبر هذا الإجراء جوهري لأنه يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقررة قانونا، يؤدي عند عدم إحترامه من طرف الإدارة إلى إلغاء القرار التأديبي.

خامسا: حق الدفاع

يعتبر هذا الحق ضمانة أساسية للموظف محل التأديب، نص عليه المشرع الجزائري بموجب المادة 169 من الأمر رقم 06-03 حيث مكن الموظف من تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية كما يحق له إستحضار شهود، أو أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه، أو محامي. غير أنه لا يجوز له الحصول على نسخة من الوثائق المتعلقة بالقضية التي توجد بحوزة الإدارة، ويترتب على عدم تمكين الموظف من حق الدفاع عن نفسه إلغاء القرار التأديبي المتضمن العقوبة أمام القضاء الإداري.

الفرع الثاني: الرقابة على الإجراءات اللاحقة للقرار التأديبي

حرص المشرع على حماية الموظف العام في الوظيفة العمومية عبر إجراءات تأديبية تضمن العدالة والشفافية. تلزم السلطة التأديبية بالاستعانة بهيئات استشارية متخصصة عند اتخاذ العقوبات مع ضرورة إبلاغ الموظف بالقرار لتمكينه من الاطلاع على تفاصيله (مخلوفي، 2012، ص 71). وسنتناول إستشارة اللجان المتساوية الأعضاء الممثلة كمجلس تأديبي والتبليغ بالقرار التأديبي الصادر ضد الموظف العام.

أولا: إستشارة اللجان المتساوية الأعضاء الممثلة كمجلس تأديبي

إن أغلب التشريعات في الجزائر فيما يتعلق بالمجال التأديبي قد نصت على الم ارحل الإجرائية الواجب اتباعها من طرف الهيئات المستخدمة، وذلك بالنص صراحة على ضرورة وجود لدى كل هيئة مستخدمة لجنة مختصة بالتأديب (ملياني، 2015، ص 55)، وهذا ما أكده قانون الوظيفة العمومية الحالي في المادة 64 من الأمر رقم 06-03 حيث نص: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين. وتجتمع زيادة على ذلك، كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي" وضمانا لحقوق الموظف، تشّدد المشّرع في مسألة العقوبات التأديبية الجسيمة، بتقييد الإدارة بالإستعانة بالهيئات المختصة

قبل إصدارها، التي تأخذ طبيعة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، من أجل مشاركة سلطة التعيين في إتخاذ القرار التأديبي الملائم (مخلوفي، 2012، ص 71).

كما تتكّون هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية والولايات والمنشآت العامة، بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العّمال، وعدد آخر يمثل الإدارة، ويتّم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة، على مستوى الإدارات المركزية، بقرار من الوزير المختص، من بين المتصرفين الإداريين، ويشترط قبل تعيينهم أخذ أري المديرية العاّمة للوظيف العمومي. أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية (الولايات والمنشآت العاّمة) فيتّم تعيينهم بنفس الشروط التي ذكرناها بقرار من الوالي أو المدير المختص، طبقا لأحكام المادة 63 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، كما تختص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي كهيئة إستشارية وذلك في العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، حيث يقتضي أن تقوم السلطة التأديبية بإخطار المجلس التأديبي بتقرير مبّرر حول العقوبات التأديبية التي اقترحت تسليطها في أجل أقصاه خمسة وأربعين يوما ابتداءا من تاريخ معاينة الخطأ المهني ويسقط الخطأ المنسوب للموظف بانقضاء هذا الأجل، وعليه فإّن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية ملزمة باستشارة المجلس التأديبي والأخذ بقراراته إلزاما في توقيع العقوبة التأديبية، وبذلك نستخلص أّن قرارات المجلس التأديبي ذات طبيعة إلزامية على الإدارة المستخدمة مما يستوجب تنفيذها والأخذ بقراراتها (ملياني، 2015، ص 57).

ثانيا: تبليغ الموظف العام بالقرار التأديبي الصادر ضده

لما كان القرار التأديبي قرارا فرديا، فإن دخوله حيز التنفيذ يكون من يوم تبليغه، والعلم به له أهمية كبيرة في لجوء الموظف للضمانات اللاحقة كالتظلم الإداري ورفع دعوى قضائية، يسهل عليه حساب بدء ميعادهما (بوطبة، 2018، ص 595).

لقد أقّر الأمر رقم 06-03 هذه الضمانة في المادة 178 منه والتي نصت على أنه " يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ القرار ويحفظ في ملفه الإداري. فبعد إصدار القرار تقوم اللجنة المختصة بالتأديب بتبليغ القرار التأديبي للموظف المتهم وذلك بصفة فردية طالما كان قرار فردي، وغالبا ما يكون برسالة مضمنة مع الإشعار بالوصول (مرايحية، 2016، ص 29)، إلا أّن غياب قاعدة قانونية تلزم سلطة التأديب في اتباع وسيلة معينة لتبليغه، يترك لها الحرية في تقدير واختيار الوسيلة الملائمة لذلك تحت رقابة القاضي الإداري الذي ي ارقب مدى فعاليتها (مخلوفي، 2012، ص 78).

الفرع الثالث: الضمانات التأديبية المقّررة لصالح الموظف العام

مهما كان النظام التأديبي المعتمد في الدولة، فإن أحد العوامل الأساسية لفعاليته ونجاحه يتمثل في توفير حد أدنى من الضمانات التي تضمن للموظف إحساسا بالعدالة، الأمان، والطمأنينة أثناء إجراءات المساءلة أو المحاكمة التأديبية. هذا المستوى الأدنى من الضمانات ينبع أساسا من قواعد العدالة والإنصاف أو المبادئ العامة للقانون، دون الحاجة إلى وجود نصوص محددة تنص عليه (جديدي، 2011، ص 290). لذلك سوف نتطرق للضمانات المقّررة في مجال التأديب على النحو الآتي:

أولا: ضمانات التأديب المترافقة مع إيقاع العقوبة التأديبية

هذا النوع من ضمانات التأديب ترافق عملية التحقيق والاستجواب وتوجيه الاتهام للموظف العام وبالتالي هي ضمانات غاية في الأهمية، ولا يمكن إغفال أي منها، وتتمثل في ضمان حيادية ونزاهة كل من يشترك في عضوية مجالس التأديب، وكذلك كفالة حق الرد للموظف العام لأي من أعضاء هذه المجالس إذا ما ساوره شك في افتقاد أحدهم إلى الحيادية والنزاهة، وعلى النحو الآتي: (خليفة، ص 204)

1- الحيادية والنزاهة في النص على العقوبة التأديبية

هي إحدى أهم الضمانات التأديبية التي يطمئن من خلالها الموظف العام لنزاهة وعدالة من يتولون محاسبته والتحقيق معه.

ووفقا لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" فإن قوانين الخدمة المدنية أخذت هي الأخرى بهذا المبدأ العام، فالعقوبة هنا تهدف إلى تقويم سلوك الموظف وضمان سير عمل المرافق العامة بشكل منتظم، لذا كان لا بد من تحريم الأفعال على سبيل الحصر وتحديدها بشكل واضح وصريح مع بيان العقوبة الخاصة بكل واحد منها، وهذه العقوبة غالبا ما تكون ذات طبيعة أدبية أو مالية، وقد تصل في بعض الأحيان إلى الفصل من الوظيفة.

يعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يتقرر تشريعيا. ومن ثم فهي لا تستطيع توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون حتى وإن كانت هذه العقوبة أخف وأبسط من العقوبات المقررة قانونا (الحراري، د.ت، ص 81).

كان يتم ولو برضاء الموظف استبدال عقوبة الفصل من الوظيفة بعقوبة الحرمان من الإجازة السنوية المستحقة للموظف في السنة وهي عقوبة لم تكن مقررة ضمن العقوبات المحددة على سبيل الخضر والتي يكون

لها أثر بسيط على الموظف إلى جانب عقوبة الفصل من الوظيفة، وبهذا فان عدم التزام الإدارة ومخالفتها لمبدأ الشرعية يجعل قرارها معينا بعيب في محله، وإذا كان تطبيق مبدأ الشرعية يقتضي بالضرورة إلزام السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة المنصوص عليها تشريعيا، فإن حدود هذا الالتزام يمتد أيضا إلى المدة المقررة أو مداها.

2- تسبيب القرار التأديبي

يجب أن يحتوي القرار التأديبي الصادر بحق الموظف العام على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لا تخاذه، مع بيان جميع الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر هذا القرار الإداري والمتضمن الجزاء التأديبي بحق الموظف بناء على الواقعة المحرمة والمرتكبة من قبله.

وقد أوجب المشرع من خلال مختلف المواد المتعلقة بالنظام التأديبي وجوب أن يكون القرار الصادر ضد الموظف والمتضمن عقوبة تأديبية مبررا ومسببا، ويراد بذلك توضيح الأسباب والأسس للمعتمد عليها في إصدار العقوبة دعما لشفافية العمل الإداري، وتسهيلا لرقابة القضاء في حالة فرض رقابته على هذا القرار (بعلي، 2004، ص 103).

3- وحدة العقوبة وتناسبها

مقتضى هذا المبدأ لا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد على نفس الخطأ للمنسوب للموظف ذاته وفي نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ ونود أن ننبه هنا بأن هذا التحديد في محال تطبيق المبدأ لا يطال توقيع العقوبات التبعية، أو التكميلية، وكذلك الجنائية، أو المدنية عن نفس الخطأ التأديبي لأنهم لا يتبعون نظام قانون التأديب وهذا ما أقرته المادة 155 من القانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن تنظيم علاقة العمل بقولها: "كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في

هذا القانون، وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء".

ومن ذلك يمكن بسط الإجراءات التأديبية على الوجه الآتي:

بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية لقد نصت المادة 165 من القانون الأساسي للوظيفة على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني."

وهذا يعني أنه حال معاينة الخطأ المهني، ورفع تقرير بذلك للسلطة التي لها صلاحية التعيين وجب توجيه استفسار للموظف بالواقعة متى كان لها تكييف الخطأ المهني، وتمكينه من تقديم رده حول صحة الواقعة ودوافعها ومتى قدر الرئيس الإداري من يحمل الملف أن هذه الواقعة تستحق العقاب أوقع بموجب قرار معلل عقوبة الدرجة الأولى أو الثاني حسب الحالة (بعلي، 2004، ص 104)، والتي تتمثل في:

- **العقوبات من الدرجة الأولى:**
  - التنبيه
  - الإنذار الكتابي
  - التوبيخ
- **العقوبات من الدرجة الثانية:**
  - التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة أيام (3).

ثانيا: ضمانات التأديب اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية

هناك الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة أو الجزاء المتمثلة بالضمانات الإدارية والتي تتمثل في الطعن القضائي بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء لإلغاء وتعويضا يطلق عليها البعض بالضمانات الإدارية والمتمثلة بالتظلم الإداري والضمانات القضائية، وحقيقة الأمر أن إيقاع العقوبة بالموظف العام إذا ما ثبت ارتكابه للفعل المجرم، لا ينهي الضمانات التأديبية التي منحها إياه القانون والتي من شأنها تدعيم مبادئ وقواعد العدالة، وحماية حقوق الموظف العام، وتتمثل هذه الضمانات في أمرين مهمين (الحوري، 2001، ص 58)، هما:

1- التظلم الإداري

لقد عرفه الدكتور عمار عوابدي بقوله: " التظلم الإداري هو الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة و المصلحة إلى السلطات الإدارية الطاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية، و مطالبين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية" (عوابدي، 1995، ص 366)، أي أنه طلب يقدمه الموظف المقصود بالعقاب للسلطة التي وجهت العقوبة عليه، يلتمس فيه إلغاء الدعوى بالعقوبة أو سحبه أو تعديله، أو عرض الموظف مظلمته على السلطة الإدارية متخذة القرار مطالبا بالإنصاف عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي أصدرته، فهو وسيلة قانونية حولها المشرع للموظف قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقه، ويعطي بالمقابل الإدارة و يفسح المجال لإعادة النظر فيما أصدرته من قرارات وهو على نوعين:

1-1- التظلم الولائي

المقصود بالتظلم الولائي هو أن يتقّدم صاحب الشأن بطلبه إلى السلطة مصدرة القرار بغرض إعادة النظر فيه، إمّا بالإلغاء أو التعديل أو استبداله بآخر، وذلك حسب ما تملكه السلطة الإدارية، من صلاحيات في هذا الشأن (جديدي، 2011، ص 310)، حيث نص

المشّرع الجزائري على التظلم الولائي في المادة 830 الفقرة 01 من "قانون الإجراءات المدنية والإدارية "محددة مدة رفعه بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بالقرار محل التظلم.

1-2- التظلم الرئاسي

وهو الطعن الذي يرفعه الموظف أمام السلطة التي تعلوه مباشرة، أي السلطة المصدرة للقرار التأديبي، فيتقدم صاحب المصلحة إلى مصدر التصرف المخالف للقانون لرأيه سواء فردا أو هيئة، يلتمس منه إعادة النظر في تصرفه إما بسحبه، أو إلغائه أو تعديله بعدما يعلم الخطأ المرتكب، فإذا كانت السلطة ولائية فيسمى تظلم ولائي، فمن شأنه توقيف الجزاء التأديبي، واللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لها الحق بالإبقاء على العقوبة أو تخفيفها، خلال 3 أشهر من تاريخ استلامها للتظلم (عثمان، قصري، 2020، ص 45).

2- الطعن القضائي

وتمثل رقابة القضائية على القرار التأديبي الضمانة الأخيرة والملاذ الأخير بالنسبة للموظف عندما لا تسعفه الضمانات الأخرى في تحقيق ما يصبو غليه من إلغاء العقوبة التأديبية الصادرة بحقه.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد عمل على تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات الإدارية سواء إلغاء أو تعويضا، والمتمثلة في المحاكم الإدارية في حالة ما إذا كان القرار الإداري صادر عن إحدى الهيئات المحلية (الولاية، المصالح غير ممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية..) وهذا ما أكده نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومجلس الدولة في حالة ما كانت قرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المركزية وهذا ما أكده نص المادة 901 من نفس القانون حيث جاء فيه

"يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..".

فالطعن إذن ينصب على القرارات الإدارية، وتجدر الإشارة إلى أن القرار التأديبي يعد قرارا إداريا، إذ تتوفر فيه جميع خصائص القرار الإداري من حيث أنه صادر عن جهة إدارية وهي السلطة التأديبية المختصة، وبإرادتها المنفردة إحداث أثر قانوني معين والمتمثل في توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخل بواجباته الوظيفية وطالما أنه يعتبر من قبيل القرارات التأديبية فإن القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات التأديبية سواء إلغاء أو تعويضا.

كما يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عما كان معمول به، حيث لم يعد يشترط التظلم الإداري المسبق بمعي أن التظلم لم يعد وجوبيا لقبول دعوى الإلغاء بل أصبح جوازيا، كما أن المادة 175 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية استعملت عبارة " يمكن للموظف ..."، حيث يفهم من هذا النص أن التظلم أمام لجنة الطعن لا يعد وجوبيا وهذا ما أكده نص المادة 830 من قانون سالف الذكر، إذ يمكن للطاعن القيام به أو اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري طالبا إلغاء القرار التأديبي الذي صدر في حقه، كما يمكنه طلب التعويض عن الأضرار التي لحقته من ورائه وذلك باحترام الإجراءات المحددة قانونا والمتعلقة برفع الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة (دهمة، 2020، ص 210).

خلاصة الفصل الأول

يتبين من هذا الفصل أن شرعية القرار التأديبي الصادر بحق الموظف العام تعتمد بشكل أساسي على الالتزام بقواعد الاختصاص من جهة، واحترام ضوابط الشكل والإجراءات من جهة أخرى. تعتبر هذه العناصر ركائز أساسية لضمان سلامة القرار الإداري والحيلولة دون التعسف.

من جهة الاختصاص، يظهر أنه جزء لا يتجزأ من النظام العام، وأي مخالفة له تؤدي إلى بطلان القرار التأديبي. كما يمكن الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل القضية؛ مما يتيح ضمانة مهمة ضد إساءة استخدام السلطات الإدارية.

أما فيما يتعلق بالشكليات والإجراءات، فإنها توفر إطارا قانونيا إلزاميا يهدف إلى حماية حقوق الموظف. ويتجلى ذلك بشكل خاص في تكريس حق الدفاع وضمان الشفافية. وتخضع هذه الضوابط لرقابة القضاء الإداري الذي يفرق بين الشكليات الجوهرية وتلك التي يمكن التغاضي عنها.

بناء على ذلك، تعد الرقابة على مدى الالتزام بالشكل والإجراءات دعامة محورية لإرساء مبدأ المشروعية وتحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الموظف العام. ومن هنا، يكون الباب مفتوحا للانتقال إلى دراسة الرقابة الموضوعية على القرار التأديبي، خاصة فيما يتعلق بعناصر السبب والمحل والهدف.



الفصل الثاني

الرقابة الموضوعية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام



الفصل الثاني: الرقابة الموضوعية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام

تمهيد

تظهر فعالية مبدأ المشروعية في مجال التأديب الإداري عندما تخضع القرارات التأديبية لرقابة قضائية تتجاوز مجرد تحليل مظاهرها الخارجية لتتعمق في مضمونها وجوهرها. ذلك أن السلطة التأديبية بطبيعتها تحمل مخاطرة كبيرة قد تؤثر على الوضع القانوني للموظف العام. وعلى الرغم من أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في هذا السياق، فإن هذه السلطة ليست مطلقة؛ إذ إنها تظل محدودة بإطار الأهداف التي حددها القانون، بالإضافة إلى وجوب احترام الآثار القانونية المشروعة لتلك القرارات، فضلا عن استنادها إلى وقائع صحيحة ومؤسسة على تكييف قانوني سليم. ومن هذا المنطلق، تبرز أهمية الرقابة الموضوعية باعتبارها وسيلة تتيح للقاضي الإداري التحقق من التزام القرار التأديبي بمقتضيات المشروعية في كل عناصره.

وتتجاوز هذه الرقابة الاكتفاء بفحص الغايات الظاهرة للقرارات التأديبية، لتشمل الكشف عن النوايا الحقيقية التي تحرك سلطة التأديب، مع التحقق من مشروعية الأثر القانوني الناتج عن القرار في حق الموظف. كما تمتد الرقابة إلى دراسة الأسس الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار. وعلى هذا الأساس، ستتم معالجة موضوع رقابة القرارات التأديبية من عدة جوانب: أولا، سيتم تخصيص المبحث الأول لاستقصاء الرقابة المتعلقة بالهدف من القرار، من خلال تحليل مظاهر الانحراف بالسلطة وآليات التدقيق عليها، مع تحديد طبيعتها القانونية. ثم سينتقل النقاش في المبحث الثاني إلى دراسة الرقابة الخاصة بالمحل والسبب، وذلك عبر تحليل مفهوم المحل وشروط تحقق مشروعيته، إضافة إلى فحص دور القاضي الإداري في التحقق من وجود الوقائع المادية وصحة تكييفها ضمن الإطار القانوني السليم.

المبحث الأول: رقابة القرار التأديبي من جانب الهدف (الانحراف بالسلطة)

إن السلطة التي تمتلكها الإدارة ليست هدفا في حد ذاتها، بل تعد وسيلة لتحقيق الغاية الأسمى المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع. وعندما تنحرف الإدارة عن مسارها الصحيح في استخدام سلطتها من خلال إصدار قرارات لا تخدم هذه المصلحة، بل تتناقض معها، فإن ذلك يعد مؤشرا على وجود عيب يعرف بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها. ويعتبر هذا العيب واحدا من أهم الأسباب التي تؤدي إلى الطعن بإلغاء القرارات التأديبية (لعلام، 2014، ص 125).

فيما يلي سنتطرق إلى الهدف في القرار التأديبي من حيث آليات الرقابة في المطلب الأوّل، وبيان الهدف في القرار التأديبي من حيث الطبيعة القانونية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الهدف في القرار التأديبي من حيث آليات الرقابة

يتجاوز دور القاضي الإداري مجرد التحقق من شرعية الغاية المعلنة في القرار التأديبي، ليشمل فحص توافقها مع الهدف التشريعي من السلطة التأديبية .ومع تعقيد إثبات الانحراف بالسلطة، يعتمد القاضي على أدوات تحليل دقيقة وقرائن تسهم في كشف النوايا الحقيقية .سواء كان الانحراف مباشرا لتحقيق مكاسب شخصية أو سياسيّة، أو غير مباشر باستغلال ممارسات قانونية ظاهريا لأغراض غير مشروعة، يركز القاضي على تتبع هذه الانحرافات لضمان رقابة فعالة ودقيقة.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الانحراف المباشر للسلطة التأديبية

يعتبر من قبيل الانحراف المباشر للسلطة التأديبية عند إصدار القرارات المتضمنة معاقبة الموظف العام المخطئ، إذا كانت غايتها تحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة أو عند مخالفتها لقاعدة تخصيص الأهداف.

أولا: تجاوز المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية

حيث يستهدف مصدر القرار التأديبي تحقيق مصلحة شخصية له أو محاباة لغيره، هذه الصورة التي عبر فيها مجلس الدولة بعبارة: "تحويل السلطة لأغراض شخصية" (آث ملويا، 2005، ص 345)، ومثالها إصدار قرار تأديبي يتخذ عقوبة التنزيل في الرتبة لموظف بهدف ترقية موظف آخر إلى تلك الرتبة، أو قرار فصل موظف بهدف شغور المنصب لتعيين موظف آخر فيه، مما يجعل هذه القرارات مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي من خلال رقابته على هذا العنصر في إحدى قراراته الصادرة في 12 أفريل 1978 ببطلان قرار إلغاء الوظيفة التي كانت تشغلها الآنسة Rigot المتخذ من طرف المجلس البلدي حيث كان يدعي أن الهدف من إلغاء الوظيفة هو إصلاح المركز المالي للمجلس، في حين ثبت أنه يقصد من وراءه فصل الموظفة وتأديبها لأغراض شخصية (محارب، 2004، ص 353) حيث أطلق مجلس الدولة الفرنسي على هذا الإجراء عقوبة العزل المقنعة.

ثانيا: تجاوز المصلحة العامة بقصد الانتقام أو الإضرار بالغير

قد يتجه مصدر القرار إلى إصدار قرارات تهدف للانتقام أو الإضرار بالموظف، مما يناقض المصلحة العامة .يتجلى ذلك في العقوبات التأديبية المقنعة كقرارات نقل أو انتداب تخفي نوايا عقابية دون مراعاة إجراءات تنظيم العمل. القضاء يعتبر أن المعيار الأساسي لشرعية القرار هو النية الحقيقية للجهة الإدارية والأهداف المرجوة عند إصداره، بغض النظر عن وصفه الذي قد يخالف الحقيقة أو تحقيق مصلحة عامة لاحقة، مما قد يوقعه في عيب إساءة استعمال السلطة (سامين 2004، 356).

ثالثا: الانحراف لهدف سياسي

تظهر هذه الحالة عندما تستعمل الإدارة العمومية سلطتها التأديبية لأغراض سياسية تحت ستار مصلحة المرفق العمومي (السعيد، 1998، ص 58)، ومثالها قرار النقل الإجباري

كعقوبة تأديبية للموظف من منطقة إلى أخرى بهدف الحد من نشاطه السياسي بعيدا عن الباعث القانوني الذي وجد من أجله التأديب الإداري.

وذهب الأستاذ أحمد محيو بصدد بحثه عن معيار التمييز بين الباعث القانوني والسياسي إلى القول إن الباعث القانوني ذو طابع موضوعي سببه وقائع ومعطيات قانونية كالخطأ التأديبي، بينما الباعث السياسي ذو طابع شخصي ناتج عن نية وميول سلطة التأديب إلى الهدف الذي تريد تحقيقه من القرار التأديبي (محيو، 1981، ص 219).

رابعا: مخالفة السلطة التأديبية لقاعدة تخصيص الأهداف

ويقصد به أن يحدد المشرع هدفا أو أهدافا معينة يتغياها مصدر القرار، فعلى رجل الإدارة استهدافها، ويكون القرار مشوبا بإساءة استعمال السلطة إذا استهدف غيرها ولو كانت متعلقة بالمصلحة العامة فتخصيص الهدف يوجب على الإدارة احترامه.

فإذا كان الأصل أن الإدارة حرة في تحديد الهدف من قرارها طالما اتفق مع المصلحة العامة، إلا أن المشرع قد ألزمها بأهداف معينة، عندئذ، يجب على الإدارة أن تترسم هذه الخطى (فودة، 2003، ص 248).

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الانحراف غير المباشر للسلطة التأديبية

يراقب القاضي الإداري إجراءات الإدارة لتعديل وضع الموظف، مع التركيز على توافق الأهداف مع القانون .يسمح القانون بالنقل الإجباري كعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو عند ضرورة المصلحة بشروط، منها استشارة اللجنة المعنية. لكن استغلال النقل لضرورة المصلحة لمعاقبة الموظف وحرمانه من ضماناته يعد انحرافا قانونيا يستوجب الإلغاء. عيب الانحراف بالإجراءات يعَد من أخطر العيوب، حيث تظهر الإدارة التزاما ظاهريا بينما تهدف لتحقيق أغراض خفية، خاصة في العقوبات الخفية كالنقل أو الانتداب (بهلول، 2023، ص 77).

ولعل أحسن تعبير عن مفهوم هذا الإجراء، ما جاءت به المادة 157 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي جاء فيها:" يمكن نقل الموظّف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة".

فإجراء "النقل التلقائي" يختلف عن "النقل الإجباري" المنصوص عليه في المادة 163 من نفس الأمر، باعتبار هذا الأخير عقوبة تأديبّية من الّدرجة الثالثة، تتخذ نتيجة خطأ تأديبي ارتكبه الموظف.

على عكس "النقل التلقائي"، الذي هو إجراء أو تدبير داخلي، تلجأ إليه الإدارة لضرورة مصلحة المرفق العاّم، دون أن تستند في ذلك إلى خطأ تأديبي من الموظف محل النقل، تطبيقا لنص المادة 158 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن هذا النوع من العقوبات يسمى بالعقوبات المقنعة أي أن ظاهرها هو نقل الموظف العام إجباريا من مكان عمله لضرورة المصلحة إلى مكان أخر تنقصه اليد العاملة، إلا أن حقيقة الأمر هي أن الإدارة اختفت وراء ضرورة المصلحة بدلا من توقيع العقوبة بصفة مباشرة وهو ما يجعل تصرفها غير مشروع لعيب الانحراف في السلطة وبالتالي وجب على القضاء الإداري إنصاف الموظف العام في حالة الطعن في قرار هذه الأخيرة.

وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب إما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يؤدي إلى تحقيق أهدافها أو أنها سعت إلى التهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة ومثال ذلك أن تقرر الإدارة نذب موظف وهي تستهدف في الحقيقة معاقبته فتلجأ إلى قرار الندب لتجريده من ضمانات التأديب (إبراهيم، 2015، ص 226).

إنطلاقا من حرص الإدارة على تحقيق المصلحة العامة، فلها أن تقوم بإلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر وعلى أساسها تستغني عن بعض الموظفين، ولكن إذا كان هذا الإجراء مقرر لها وعلى أساسها تستغني عن بعض الموظفين، ولكن إذا كان هذا الإجراء مقرر لها على سبيل الإستثناء، إلا أنه لا يجوز لها إستعماله للتخلص من الموظفين لمبررات وأهداف شخصية، كما لو قامت بتسريح عند منهم بناء على إلغاء وظائفهم أو لتقليص عددهم ثم أعادت تعيين موظفين آخرين مكانهم.

فيعد قرار التسريح في هاتين الحالتين مشوبا بالإنحراف بالسلطة لابتغاء الإدارة بقرارها مصلحة الغير دون مصلحة المرفق، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي مع إمكانية المضرور طلب التعويض عما أصابه من ضرر.

تكريسا لهذه الحماية القضائية قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ببطلان قرار الشطب المتخذ من طرف وزير الدفاع الوطني في حق الطاعن (ع.س)، الذي كان يشغل رتبة ملازم أول بالمدرسة العسكرية إضافة إلى تعويض له مقدر بـ 250000 دج (المحكمة العليا، 1997، ص 95-100)، مؤسسا في ذلك أن قرار الشطب لم يكن بهدف تقليص عدد الموظفين إنما بهدف تأديبه، خاصة أن وزير الدفاع لم يراع عند إتخاذ القرار الأقدمية ورتبة الموظفين، كما أن الشطب مس فقط موظفين من بينهم الموظفين التابعين للوحدة العسكرية، ومن ثم فإن قرار الشطب جاء لتحقيق الغرض المستتر المتمثل في تأديب الموظف تأديبا مقنعا .

في سياق آخر، وتفديا لتضخم الجهاز الإداري في الدولة، تقوم الإدارة بإعادة النظر في جهازها الوظيفي بما يتناسب مع ما يقدمه من خدمات، ولتعزيز هذا الإصلاح مكن المشرع الإدارة اللجوء إلى إجراء الإحالة إلى المسبقة للتقاعد، الذي يؤدي بلا شك إلى الاستغناء عن الموظف وقطع العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة.

الملاحظ أن الإدارة قد تستعين بهذا الإجراء ليس تحقيقا لمصلحة المرفق العام إنما تحقيقا لغاية أجنبية عنها قوامها الإنتقام أو مصلحة شخصية لها، ما يجعل هذا الإجراء مجاوزا لحدود ونطاق مشروعيته، كما يمكن للإدارة أن تستعين به بهدف تأديب الموظف نتيجة إرتكابه لخطأ تأديبي.

فيظهر وجه الإنحراف في هذه الحالة، بلجوء الإدارة إلى إجراء الإحالة المسبقة للتقاعد، الذي هو تدبير داخلي بدلا من اتباع إجراءات تأديبية، التي تختلف تماما عن التدابير الداخلية، علما أن المرسوم رقم 85-59 والأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1427 الموافق 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لم ينص عليها كعقوبة تأديبية، عكس الأمر رقم 66-133، الذي اعتبر الإحالة إلى التقاعد المسبق للموظف كعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية، تطبيقا للمادة 55 منه.

وعليه يمكن القول إنه يتعين على الإدارة احترام الإجراءات التي بينها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإن تصرفها هذا يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات.

المطلب الثاني: الهدف في القرار التأديبي من حيث الطبيعة القانونية

يثير موضوع الرقابة القضائية على هدف القرار التأديبي تحديات في كشف نوايا سلطة التأديب وجدلا حول طبيعتها القانونية. ينصب التساؤل على ما إذا كانت الرقابة تقتصر على الجوانب القانونية أم تشمل الأخلاق والنفسية، لما يرتبط هدف القرار بالنية، مما يصعّب تطبيق الرقابة التقليدية. دفع هذا التعقيد الفقه والقضاء إلى بحث أساس قانوني يبرر تدخل القاضي . لفهم طبيعة الرقابة، يجب دراسة العلاقة بين هدف القرار ومبدأ المشروعية وتأثير الأخلاق والنفسية على الإدارة، مع التمييز بين رقابة قانونية تستند إلى معايير موضوعية وأخرى أخلاقية تعتمد على القيم الإنسانية.

الفرع الأول: خضوع هدف القرار التأديبي لرقابة مشروعية

ضحى التأديب الإداري وسيلة متعارفا عليها في سبيل ضمان تحقيق متطلبات الوظيفة العمومية واستيفاء شروطها وأهدافها، حيث ينظر إليه كأداة قانونية فعّالة تسهم في تحقيق توازن دقيق بين التزامات الإدارة العامة تجاه دورها والمصلحة العامة من جهة، وحقوق الموظف التي تكفلها له التشريعات والأنظمة القانونية من جهة أخرى. بذلك، يعكس النظام القانوني حرصه على تحقيق العدالة لا فقط من خلال إرساء الرقابة على مشروعية السلوك الإداري، بل أيضا بضمان إصلاح الأضرار الناشئة التي قد يتحملها الموظف جراء إخلال الإدارة بقواعد الإنصاف والمشروعية (مخلوفي، 2012، ص 146).

استند الفقه الإداري في تبرير الطبيعة القانونية لهذه الرقابة على النصوص القانونية للوظيفة العمومية، التي قيدت الغدارة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة الذي يتعين عليها مراعاتها في كل أعمالها ونشاطاتها المختلفة، غير أن ما تعلق منها بالجانب التأديبي للموظف، يضاف إلى هذا القيد خاص مكمل له، وهو يستهدف النظام التأديبي بتحقيق مصلحة متخصصة والتي تربط حتما بضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، باعتباره أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العامة، والمكرس دستوريا طبقا للمادتين 76 و85 من دستور 1996، وكذلك في المرسوم التنفيذي رقم 188/90 المؤرخ في 1990/06/23 المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، لاسيما المادة 03 منه والتي تنص على أنه: "تضطلع هياكل الإدارة المركزية في الوزارة بالمهام التي تهدف لضمان ديمومة العمل الإداري وحسن المصالحة العامة (حليس، 2014، ص 56).

تأثيرا بهذه النصوص القانونية، توصل الفقه الإداري إلى إدراج رقابة القاضي على هدف القرار التأديبي في نطاق الرقابة القانونية، وذلك باعتبار أن القانون هو من يحدد هدف القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومية، الأمر الذي يقيد سلطة التأديب استهدافه وأخذه بعين الاعتبار أثناء ممارسة اختصاصها التأديبي.

الفرع الثاني: خضوع هدف القرار التأديبي لرقابة خلقية

ذهب فقهاء هذا الرأي إلى البحث عن وسيلة أخرى لتبرير وتحديد الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، مستعين في ذلك بالخصائص المميزة للعيب الملازم لركن الهدف في القرار التأديبي، والتي قد تساهم في التوسيع من سلطات القاضي الإداري عند ممارسة رقابة هذا الركن.

وللبحث عن الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، لجأ الفقيه موريس هوريو إلى فكرة الرقابة الخلقية، وأكد من خلالها أن البحث الذي يقوم به القاضي الإداري حول مدى تحقيق القرار التأديبي للهدف المتخصص الذي وجد من أجله، لا يقف عند حد الرقابة القانونية، وتطابق هدف القرار التأديبي مع القانون، إنما تتعدى سلطاته أكثر من ذلك لتشمل الهدف النفسي والباطني الحقيقي الذي تسعى سلطة التأديب إلى تحقيقه من وراء تأديب الموظف، والذي قد يكون بعيدا عن تحقيق المصلحة العامة، كتحقيق مصلحة شخصية أو سياسية (خليفة، 2008، ص 281)، ذلك لقوله: "فكرة رقابة القاضي الإداري لهدف القرار التأديبي لا يقتصر فقط على الجانب القانوني إنما يشمل جانبا آخر لا يّقل أهمية عنه، وهو الجانب الأخلاقي أو النفسي لسلطة التأديب" (الطماوي، 1978، ص 97).

ولذلك فعيب الانحراف بالسلطة يقع على الغاية من القرار وهو عيبا ذاتيا لا يمكن الكشف عنه إلا من خلال هدف وغاية مصدر القرار، ولإقامة القرائن على أنه كان يستهدف غرضا آخر غير المصلحة العامة.

على الرغم من ذلك، فإن هذا لا يحول دون تبني فكرة الرقابة الأخلاقية التي تسهم في توسيع نطاق الرقابة القضائية على القرارات التأديبية. بناء عليه، لم تعد هذه الرقابة تقتصر على الرقابة القانونية الظاهرة المرتبطة بالقرار التأديبي، بل تجاوزتها لتشمل النوايا الداخلية لسلطة التأديب. ومن هذا المنطلق، يمكن تصنيف هذه الرقابة بوصفها المستوى الأقصى الذي بلغته رقابة مشروعية التأديب الإداري في إطار الوظيفة العمومية. تعتبر هذه الرقابة قيدا منضبطا يحكم سلطة التأديب، بالإضافة إلى دورها كصمام أمان يهدف إلى حماية الموظف

من أي ممارسة تعسفية قد تصدر عن السلطة التأديبية. بهذا الشكل، تضمن الرقابة الحياد والنزاهة في تطبيق الإجراءات التأديبية، بما يسهم في الحفاظ على انتظام وسير المرافق العامة دون انقطاع. ومن هنا تبرز أهمية السعي لتحقيق التوازن بين هذين الاعتبارين بشكل متكامل ومدروس (مخلوفي، 2012، ص 153).

المبحث الثاني: رقابة القرار التأديبي من جانب المحل والسبب

يراقب القاضي الإداري الهدف من القرار التأديبي بالتحقق من النوايا وراء استخدام السلطة التأديبية، مع التركيز على محل القرار وسببه كركيزتين أساسيتين قانونيا وماديا .يعكس المحل تأثير القرار على الوضع القانوني للموظف، فيما يمثل السبب الوقائع التي دفعت للإجراء .بذلك، ترتبط مشروعية القرار بصحة هذين العنصرين وخضوعهما لفحص قضائي يمنع سوء استخدام السلطة أو تجاوزها.

وعليه، سنعالج في هذا المبحث رقابة القرار التأديبي من حيث المحل في المطلب الأول، من خلال تحديد مفهومه وبيان الشروط الواجب توافرها فيه حتى يكون مشروعا، ثم نتناول رقابة القرار التأديبي من حيث السبب في المطلب الثاني، عبر دراسة رقابة القاضي الإداري على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني.

المطلب الأول: رقابة القرار التأديبي من حيث المحل

إنّ الأثر القانوني الذي يرتبط بعنصر المحل في القرار الإداري يتمثل في إنشاء مركز قانوني معين أو تعديله أو إلغائه، وهذه السمة هي التي تميّز عنصر المحل في القرار الإداري كتصرف قانوني عن محل العمل المادي، إذ يرتكز الأخير إلى نتائج مادية وواقعية بحتة. فضلا عن ذلك، فإنّ الأثر الناجم عن القرار الإداري، سواء على صعيد الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، يكون دائما متجسدا في منطوقه. بناء عليه، فإن الرقابة المفروضة على عنصر المحل في القرار الإداري تنحصر في منطوقه، على خلاف الرقابة التي تستهدف عنصر السبب، حيث تركز على حيثيات ومبررات القرار دون أن تمتد إلى منطوقه (الجهمي، 2009، ص 319).

وسنتطرق إلى تعريف المحل في القرار التأديبي في (الفرع الأول) ثم الرقابة القضائية على الشروط التي يجب توافرها في محل القرار التأديبي حتى يكون مشروعا في حق الموظف العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف بمحل القرار التأديبي

إن المقصود بالمحل في القرار الإداري بشكل عام هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري في المراكز القانونية، إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، أي هو مضمون القرار الإداري وفحواه وعلى هذا فإن المقصود بمحل القرار التأديبي هو العقوبات التأديبية التي هي موضوع ومضمون القرار التأديبي نفسه (خليل، السلوم، 2002، ص 195).

ويعرفه البعض كذلك (ركن المحل) على أنه الأثر القانوني المترتب على صدور القرار الإداري، أو هو التغيير الذي يمس المراكز القانونية التي كانت قائمة قبل صدور هذا القرار وكثيرا ما يرتبط محل القرار الإداري باسم القرار، فمحل قرار التعيين هو تعيين موظف في وظيفة عامة ومحل قرار الفصل هو فصل الموظف من منصبه الوظيفي (عمير، 2022، ص 57).

فإذا أصدرت الإدارة قرار تأديبي يتضمن تسريح موظف نتيجة لارتكابه مخالفة من الدرجة الرابعة فإن عنصر المحل فيه هو قطع العلاقة الوظيفية التي تربط بين الإدارة وهذا الموظف.

بما أن مخالفة القانون ليست من النظام العام، فعلى المدعي واجب إثبات وجود القاعدة القانونية التي اعتمدها في تأسيس طلباته والتي خالفتها الإدارة وأهملتها. حينئذ يقوم القاضي بمقابلة محتوى القرار الإداري المنازع بالقاعدة القانونية التي تمسك بها الخصوم فإن لاحظ المخالفة ألغي القرار على أساسها (بوحميدة، 2011، 251).

ولهذا السبب يعبر عن القرار عادة بما ينطوي عليه من تأثيرات أو نتائج مباشرة. فعلى سبيل المثال، يطلق عليه "قرار تأديبي" إذا اشتمل على توقيع عقوبة تأديبية، أو يسمى "قرار تعيين" أو "ترقية" أو "نقل" أو "إعارة" إذا تناول موضوعه أحد هذه الإجراءات. على هذا الأساس، يعتبر القرار الصادر بفصل موظف بمثابة إنهاء للعلاقة القانونية بين الموظف والإدارة، إذ يجسد ذلك الأثر المباشر الناجم عن اتخاذ القرار. أما فيما يتعلق بقرار التعيين في

الوظيفة العامة، فإن محله يتمثل في إسناد مركز قانوني وظيفي إلى شخص معين وفقا لما تحدده قوانين الوظيفة العامة وشروطها التنظيمية (قيقاية، 2009، ص 192).

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري فيما يخص مخالفة القانون في مجال الوظيفة العامة ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، في القرار رقم 56648 المؤرخ في 1989/03/25 في قضية (ب.ز.ع) ضد (وزير التربية والتعليم الأساسي)، حيث تم إيقاف الموظف كمعلم بموجب مقرر بتاريخ 1970/11/29 وأنه منذ هذا التاريخ لم يستلم أي تبليغ بأي قرار ينص على فصله أو إرجاعه إلى مكان عمله، وأن المادة 60 من القانون الأساسي للموظف العمومي تنص على أنه في حالة الإيقاف يجب تسوية الحالة في مدة 06 أشهر، ابتداء من تاريخ التبليغ بالإيقاف، حيث أنه وفي غياب وقوع مثل هذا التصحيح في أجل 06 أشهر، فإنه يتعين الإبطال لمقرر الإيقاف الصادر بتاريخ 1970/11/29 (شلغوم، 2017، 34).

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على شروط محل القرار التأديبي

يتولى القاضي الإداري مراجعة قانونية القرارات التأديبية، للتحقق من توافقها مع القانون وعدم مخالفتها له .يشمل ذلك اختبار التزام الإدارة بالقوانين عند إصدار القرارات، خاصة التأديبية .يعد القرار التأديبي غير مشروع إذا خالف القانون عمدا أو دون قصد، أو إذا استحال تنفيذه ولم يحدث أي أثر قانوني .سنوضح هذه الشروط بالتفصيل.

أولا: أن يكون محل القرار التأديبي مشروعا

المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: وتتحقق هذه عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية وتتصرف كأنها غير موجودة، وقد تكون هذه المخالفة عمدية، كما قد تكون غير عمدية نتيجة عدم علم الإدارة بوجود القاعدة القانونية بسبب تعاقب التشريعات وعدم مواكبة الإدارة للنافذ منها (إبراهيم، 2015، ص 224).

يعتبر انتهاك سلطة التأديب بشكل مباشر قائما عندما تخطئ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية، فتضفي عليها معنى مغايرا لما قصده المشرِّع. ويمكن أن يكون هذا الخطأ في التفسير غير متعمد، يحدث نتيجة غموض يحيط بالقاعدة القانونية أو عدم وضوحها بما يسمح بتأويلات متعددة. على الجانب الآخر، قد يكون الخطأ متعمدا حين تكون القاعدة القانونية التي يدَّعى مخالفتها واضحة بشكل لا يقبل اللبس أو الخطأ في التفسير، إلا أن الإدارة تختار عمدا تفسيرا خاطئا، مما يؤدي إلى تداخل عيب المحل مع عيب الغاية في هذه الحالة (إبراهيم، 2015، ص 224).

كما أن الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية هو كذلك مظهر من مظاهر الانحراف المباشرة، ويحصل هذا الخطأ في حالة مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها، بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون أو دون أن تتوفر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها (إبراهيم، 2015، ص 224).

ثانيا: أن يكون محل القرار التأديبي ممكنا

يتعين على القرار الإداري أن يكون مرتكزا على محل قابل للتحقق وممكن التنفيذ في الواقع العملي، إذ إن وجود محل مستحيل التنفيذ أو غير قابل للتحقيق يؤدي إلى فقدان شرعية القرار الإداري وانعدامه من الأساس. ويقصد بذلك أن الأثر الذي يراد ترتيبه كنتيجة لصدور القرار يجب أن يكون قابلا للتطبيق، سواء من الناحية القانونية أو العملية، بحيث لا يتعارض مع متطلبات الواقع أو يخرج عن قدرة التنفيذ الفعلية. ومثال على ذلك هو صدور قرار تأديبي يقضي بمعاقبة موظف قد فارق الحياة بشكل سابق على إصدار القرار؛ ففي مثل هذه الحالة يكون القرار فاقدا للصفة القانونية ويفتقر إلى المحل الذي يعد شرطا أساسيا لصحة القرار الإداري، مما يجعله باطلا وغير قابل للتفعيل. يعود هذا الانعدام إلى أن المحل الذي استند إليه القرار كان مستحيلا من الأصل، وهو ما يسقط القرار تماما ويجرده من أي أثر قانوني، حيث تعتبر استحالة تحقق المحل بمثابة عيب جوهري يقوض صحة القرار من جذوره (الجهمي، 2009، ص 316).

المطلب الثاني: رقابة القرار التأديبي من حيث السبب

يعرف عنصر السبب بأنه الحالة القانونية أو الواقعية التي حملت رجل الإدارة على اتخاذ القرار الإداري. ويتمثل عنصر السبب في ثبوت وقوع فعل مادي محدد سلبي أو ايجابي من الموظف ينطبق عليه وصف المخالفة التأديبية، والتي تكون مبررا للسلطة التأديبية لتوقيع العقوبة التأديبية. حيث يقتضي المشرع تسبيب القرارات التأديبية، ومن ذلك ما أخذ به التشريع الوظيفي الجزائري (خلف، 2019، ص 146).

ولقد تطورت رقابة القضاء على ركن السبب في القرار الإداري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة الوصف القانوني لها إلى أن وصلت إلى مجال الملائمة أو التناسب.

وعليه فبمجرد عرض القرار التأديبي المطعون فيه على القاضي الإداري لعيب السبب يقوم هذا الأخير برقابة الوجود المادي من عدمه للوقائع المنسوبة للموظف العام (الفرع الأول) ثم رقابة مدى صحة التكييف القانوني لهذه الوقائع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع

حيث لا يكفي لكي يكون مبدأ المشروعية محترما أن تكون الوقائع التي استندت على أساسها الإدارة في إصدارها للقرار الإداري يمكن تبريرها من الناحية القانونية، بل يجب إثبات صحة تلك الوقائع أو واقعيتها وإلاّ كانت غير مشروعة، ومعرضة للإلغاء لكونها مشوبة بعيب السبب (محيو، 2003، ص 100).

استقر القضاء الإداري في بسط رقابته على عنصر الوقائع بصدور قرار مجلس الدولة الفرنسي Camino بتاريخ 14 جانفي 1916، بعد أن كان يرفض ممارسة الرقابة على الوقائع المادية، وهو ما شكل تطورا مهما في نطاق الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، غير أن القاضي الإداري يتعين عليه أن يمارس رقابته على التأكد من الوجود المادي للوقائع التي تبنتها السلطة التأديبية ومدى اعتبارها سببا كافيا لتبرير القرار التأديبي، وهذا دون أن

يتجاوز رقابة المشروعية، لأن الوقائع المنسوبة للموظف والتي يستند إليها القرار التأديبي هي بمثابة سبب قانوني له، وانعدام أو عدم صحة هذه الوقائع يؤدي إلى عيب السبب.

ومن ثم عدم مشروعية القرار التأديبي وإلغاؤه قضائيا، لأن هذه الوقائع تمثل أحد عناصر وشرط من شروط مشروعيته.

إن ما سبق قوله هو تلخيص لاتجاه مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على الوجود المادي للوقائع التي تتذرع فيها السلطة التأديبية في قراراتها، حيث يبررها بفكرة السبب القانوني.

فالواقعة أو السلوك الآثم المنسوب للموظف محل التأديب، إما أن يكون موجود أو غير موجود، وما على القاضي الإداري سوى التحقق من ذلك تحت طائلة إلغاء القرار التأديبي المتخذ بشأنه في حالة ثبوت انعدامه.

وقد ساند بعض الفقه هذا الموقف القضائي من خلال اعتباره أن القرار التأديبي لا يكون مشروعا إلاّ إذا استند إلى وقائع صحيحة تبرر وجوده. وتتمحور رقابة القاضي الإداري على صحة الوجود المادي للوقائع من خلال التحقق: (الجهمي، 2009، ص 127)

– أن الوقائع المتخذة أساسا للقرار ثابتة الوجود المادي، وقائمة من الناحية الفعلية في تاريخ وقوعها وعادة ما يرجع إلى تاريخ صدور القرار الإداري لتقدير مشروعية القرار أو عدم مشروعيته.

– أن تكون هذه الوقائع محددة، غير غامضة، ولا مبهمة ذلك أن القرار الذي يرتكز على خلاف ذلك يعد قرارا بلا سبب.

– أن تكون تلك الوقائع حقيقية، غير صورية، ثابتة ثبوتا يقينيا لا ظنيا.

– يشترط كذلك جدية الأسباب المادية.

وبالمقابل، فإن القاضي الإداري الجزائري مارس رقابة على مشروعية السبب في عنصر صحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف وهذا في عدة قرارات نذكر منها، ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية في قرارها الصادر في 11 جوان 1965، عندما رفضت إلغاء القرار التأديبي نظرا

للثبوت المادي للوقائع المنسوبة للموظف، وأن السلوك الذي أتاه هذا الأخير موجود، ويشكل سببا للقرار التأديبي المتخذ في حقه (محيو، 2003، ص 188).

كما قضت في قرار لها بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى عن وظيفته، بعدما تبين لها أن الوقائع المنسوبة إليه والمتمثلة في أفعال أدت إلى اضطراب المرفق لا أساس لها من الوجود المادي لعدم ثبوتها، فهو مجرد توهم خاطئ من سلطة التأديب دفعها إلى اتخاذ العقوبة التأديبية (محيو، 2003، ص 190).

وإذا كان موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قد اعترف بموجب هذا القرار بأحقية القاضي الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة في قرار الإدارية، هذه الأخيرة التي يفترض أن تبنى إما على وقائع قانونية أو وقائع مادية.

فإن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قد خرجت عن هذا الموقف، وهذا بموجب قرارها الصادر في 22 أكتوبر 1988 الذي جاء فيه: "من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن القرارات الإدارية تتخذ بناء على اعتبا ارت قانونية وليست على اعتبا ارت متعلقة بالواقع..." (المجلس الأعلى، 1992، ص 143-150).

فهل تراجعت الغرفة الإدارية عن اعتبار واقعة تخريب الموظف لممتلكات المرفق العام والاضطرابات الناجمة عنه والعنف الصادر عنه أثناء ممارسة وظيفته خطأ.

بالنسبة لمجلس الدولة، فقد قضى في قرار له بأنه: "يتعرض للإلغاء القضائي القرار التأديبي، الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها، من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته" (مجلس الدولة، 2006، ص 230-237).

استنادا لهذا القرار، قضى مجلس الدولة بإلغاء عقوبة التوبيخ المتخذة ضد الموثق (ص ص) لأن القرار التأديبي محل الطعن فعلا معيب بعيب انعدام السبب بالنظر لعدم ثبوت الوقائع المنسوبة له من طرف السلطة التأديبية.

وبهذا يكون مجلس الدولة قد تبنى موقف التأكد من صحة الوجود المادي للوقائع المبررة للعقوبة التأديبية، فيقضي بإلغائها كلما ثبت له عدم صحتها أو انعدامها سواء من ناحية الواقع أو القانون.

أخيرا، وبصدد الرقابة على الوقائع المادية في عنصر السبب، يثور التساؤل حول حكم القرار الذي تتعدد فيه الأسباب، جزء منها معيب والجزء الآخر صحيح وسليم. وهو الأمر الذي يتحقق في حالة السلطة التقديرية للإدارة، هذا من جهة.

من جهة أخرى نتساءل حول مدى إمكانية تصحيح السبب في القرار الإداري التأديبي بإحلال السبب الصحيح محل السبب الخاطئ الذي استند القرار إليه في صدوره فيما يخص تعدد الأسباب.

ذهب جانب من الفقه في هذا الخصوص إلى التفرقة بين الأسباب الرئيسية والثانوية، فإذا كانت الأسباب الثانوية هي المعيبة، تجاوزها القضاء وامتنع عن الحكم بالإلغاء لعيب السبب. كما اعتد القضاء الإداري في مصر بهذا في بعض أحكامه وأخذ بفكرة السبب الحاسم أو الأهم (سامي، 2004، ص 284).

والواقع أن هذه المشكلة تثور فقط بالنسبة للقرارات المبنية على سلطة تقديرية للإدارة بصدد عنصر السبب فيها، حيث يكون للإدارة حرية اختيار أسباب قرارها، إزاء عدم تحديد المشرع لها، من دون أن تثور بصدد القرارات المبنية على سلطة مقيدة للإدارة بشأن هذا العنصر.

حيث يلزم القاضي هنا بالتأكد من قيام القرار الإداري على الأسباب المحددة التي أشار إليها القانون وصحتها قانونا، بغض النظر عن وجود أسباب أخرى استندت إليها الإدارة في هذا القرار سواء صحيحة أو معيبة (سامي، 2004، ص 285).

أما بخصوص تصحيح الأسباب، يتجه الاعتراف بعدم جواز تصحيح الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه، وهذا تطبيقا للقاعدة التي تقضي بأن العبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري هي الوقت الذي صدر فيه (سامي، 2004، ص 286).

وقد استقر القضاء الإداري في مصر على أنه:" إذا ثبت أن القرار الإداري قد بني على سبب معين قام الدليل على عدم صحته فلا يجوز إضافة أسباب جديدة بعد صدور القرار المطعون فيه ويتعين الحكم بإلغائه (محكمة القضاء الإداري، 1952، ص 822).

الفرع الثاني: الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

تتصف النصوص القانونية المنظمة للمجال التأديبي في إطار الوظيفة العامّة بالعموميّة والتجريد، كونها لا تخص في الواقع حالات أو مراكز فردية معينة، إنما تجمع في طياتها الخصائص والحالات الرئيسية التي تكون صالحة للتطبيق على جميع الموظفين، وهذا ما يجعل من عملية التكييف تتطلب من القائم بها أن يسعى أوّلا للتوصل إلى تخصيص قاعدة القانون التي تتّسم بالعموميّة والتجريد وإعطائها معنى محّددا أكثر وأقل عموميّة، ثم القيام بعد ذلك بإسقاط الواقعة الفردية على القاعدة القانونية (عقون، 2013، ص 60).

بينما تتمثل الرقابة القضائية بشأنها في قيام القاضي الإداري إلى جانب التحقق من الوجود المادّي للوقائع المسندة إلى الموظف رقابة مدى صحة تكييف سلطة التأديب لهذه الوقائع، وهل توافرت لديها فعلا صفة الخطأ التأديبي الذي يبّرر العقوبة التأديبية، أم أنها قد أخطأت في إسباغ الوصف القانوني السليم لتلك الوقائع، كما استقر القضاء الإداري على رقابة صحة التكييف القانوني للأفعال والسلوكات المسندة للموظف وذلك بالبحث عّما إذا كانت تعّد خطأ تأديبيا يستوجب مجازاته أو مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب (بشتة، 2014، ص 67).

وتدعيما لمصداقية العمل القضائي في حماية حقوق الموظف، أكد مجلس الدولة عن موقفه الصريح في تعقيبه عن مدى صحة التكييف القانوني للوقائع المبّررة للقرار التأديبي في قراره الصادر بتاريخ 09 أفريل 2001، الذي قضى بصحة الوصف القانوني للسلوك الذي أتاه الموظف المتمثل في اشتراكه في شبكة إرهابية (محكمة القضاء الإداري، 1952، ص 822).

وإن كانت عملية التكييف القانوني للوقائع تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون، فإنه يجب ألا نغفل ما تتضمنه هذه العملية من جهد إنشائي خلاق (حليس، 2015، ص 47).

ومن أبرز تطبيقاتها، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 1994/12/04 القاضي بصحة القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف (م-ع) بسبب ارتكابه لخطأ تأديبي متمثل في جمعه بين مهنتي المحاماة والطب، وهذا السلوك الذي أتاه الموظف يعّد خطأ تأديبيا وفق نص المادة 43 من الأمر رقم 06-03 ومن ثّم فإّن سلطة التأديب قد أصابت في تكييفه القانوني، ما جعل قرارها التأديبي مشروعا وغير جدير بالإلغاء (المحكمة العليا، 1995، ص 201-208).

وعلى العكس من ذلك، أّقر مجلس الدولة بعدم صحة التكييف القانوني الذي أضفاه والي ولاية وهران على الواقعة التي نسبت للموظف (ش-أ) المتمثلة في اعتبار الجمع بين الوظيفة العمومية والإستفادة بأراضي فلاحية خطأ تأديبيا، في حين أّن استفادته بهذه الأراضي كان تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 96-249 المتعلق بتوزيع الأراضي الشاغرة لفئة المجاهدين وذوي الحقوق فقرار إستفادة الموظف (ش-أ) من قطعة أرض لا يعّد خطأ تأديبيا، باعتباره ضمن فئة المستفيدين من المرسوم المشار إليه، بغض النظر عن كونه موظفا أو بطالا (مجلس الدولة، 2002، ص 119-121).

والثابت من إستقراء قرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة وطبقا لمنهجهما الواقعي فإّن القاضي الإداري الجزائري يحاول دوما تحقيق الموازنة والترجيح فيما يتعلق بأدلة الإثبات والنفي، ويتصّدى بالرقابة من الناحية الموضوعية بالبحث في الوقائع وتمحيصها للتحقق من قيامها وصحة تكييفها القانوني (بشتة، 2014، ص 70).

خلاصة الفصل الثاني

يتجلى مما سبق أن الرقابة الموضوعية على القرار التأديبي تشكل حجر الزاوية في ضمان التزام الإدارة بمبدأ المشروعية أثناء مباشرتها لسلطتها التأديبية. إذ إن دور القاضي الإداري يتجاوز مجرد التحقق من استيفاء الشروط الشكلية، ليمتد إلى التعمق في جوهر القرار التأديبي وتحليل مقوماته الموضوعية. وقد أوضحت الدراسة، في إطار المبحث الأول، أن رقابة الهدف تمثل واحدة من أكثر صور الرقابة دقة وتعقيدا، وذلك لاتصالها بالبواعث الداخلية التي تحكم سلطة التأديب. وينعكس هذا خاصة في رصد عيب الانحراف بالسلطة، سواء كان ذلك الانحراف مباشرا أم غير مباشر، مع تسليط الضوء على إشكالات تحديد طبيعته القانونية بين كونه جزءا من الرقابة القانونية أو من الرقابة ذات الأبعاد الأخلاقية.

وفي المبحث الثاني، تم التطرق إلى أن رقابة القاضي الإداري على عنصري المحل والسبب تعد عنصرا أساسيا في استكمال جوانب الحماية القضائية. حيث يعكف القاضي على التحقق من مدى مشروعية الأثر القانوني الذي يترتب على القرار التأديبي، ومدى قابليته للتنفيذ، فضلا عن بسط رقابته على الوقائع التي أسست عليها الإدارة قرارها. وتشمل هذه الرقابة التدقيق في ثبوت الوقائع بشكل مادي وصحة تكييفها القانوني. ومن خلال هذا الإطار الرقابي المتكامل، تسعى المنظومة القضائية إلى منع أي انحراف محتمل في استخدام السلطة التأديبية، وتحقيق التوازن المنشود بين المصلحة العامة وضمان حقوق الموظف العام.

بناء على ما تقدم، يمكن القول إن الرقابة الموضوعية بمختلف أبعادها تمثل ضمانة أساسية لترسيخ أسس دولة القانون. فهي تعمل على إخضاع القرارات التأديبية لمعيار المشروعية بعمقه وشموليته، بما يعزز ثقة الأفراد في منظومة القضاء الإداري، ويدعم المبادئ الجوهرية للعدالة والإنصاف داخل منظومة الوظيفة العمومية.



الخاتمة



الخاتمة

في الختام، تتوصل الدراسة إلى أن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية المتعلقة بالموظف العام تعَدّ إحدى الركائز الأساسية لتعزيز مبدأ المشروعية وتقليص احتمال إساءة الإدارة لاستعمال سلطتها التأديبية. أظهرت النتائج تطور دور القاضي الإداري ليشمل رقابة شاملة، لا تقتصر على الجوانب الشكلية فقط، بل تمتد إلى تحليل الجوانب الموضوعية للقرارات، خصوصا الأهداف والمحل والأسباب. يساهم هذا النهج في ضمان الالتزام الكامل والفعّال بمبادئ المشروعية بمختلف جوانبها.

كما أن رقابة الأهداف، وإن كانت معقدة نظرا لاتصالها بنيات الإدارة، تعتبر من أدق أنواع الرقابة، حيث يسعى القاضي خلالها إلى كشف مظاهر الانحراف في استخدام السلطة، سواء كانت واضحة أو خفية. أما رقابة المحل والسبب فتتميز بقدر أكبر من الموضوعية، إذ يتأكد القاضي من قانونية الأثر الناجم عن القرار ومدى استناده إلى حقائق مثبتة ومقَيَّمة بشكل قانوني سليم.

من هذا المنطلق الكامل، يظهر القضاء الإداري بوصفه ضامنا للتوازن بين متطلبات المصلحة العامة وحقوق الموظف العام، ما يعكس دورا متطورا يتسم بترسيخ العدل والإنصاف في قرارات الإدارة. وتؤكد هذه الرؤية التحول الإيجابي في دور القضاء الإداري نحو تعزيز الشفافية والمساءلة داخل المؤسسات الإدارية.

دعما لهذا التوجّه، وثّقت الدراسة عددا من النتائج وقدّمت مجموعة من التوصيات، أبرزها ما يلي:

أولا: الاستنتاجات

– تمتلك الإدارة سلطة تأديبية واسعة النطاق، لكنها مقيدة دائما بمبدأ المشروعية ولا يمكن ممارستها دون قيود.

– القاضي الإداري يخضع الأهداف الكامنة وراء القرارات التأديبية لرقابة دقيقة، مع تركيز خاص على كشف حالات انحراف السلطة.

– يهدف فحص المحل إلى التحقق من مشروعية آثار القرار ومدى قابليته للتنفيذ القانوني.

– تتناول رقابة السبب التأكد من وجود الوقائع المادية وصحة التقديرات القانونية بشأنها.

– توسيع نطاق الرقابة الموضوعية عزز الحماية القانونية للموظف العام ضد أي قرارات تعسفية.

– سجلت بعض الاختلافات في الاجتهاد القضائي عند تحليل أو تقييم الوقائع القانونية.

ثانيا: التوصيات

– ضرورة وضوح النصوص التشريعية المرتبطة بالسلطة التأديبية لتجنب التأويل أو إساءة التنفيذ.

– العمل على توحيد الاجتهاد القضائي لضمان تحقيق ثبات واستقرار قانوني في مجال الرقابة التأديبية.

– إلزام الإدارة بتقديم أسباب واضحة ومفصلة عند إصدار قرارات تأديبية، بما يتيح للقضاء فحصها بفعالية.

– تعزيز التدريب القانوني للمسؤولين الإداريين المعنيين بالتأديب لضمان الالتزام بمبادئ المشروعية.

– زيادة نطاق الرقابة القضائية لتأكيد تناسب العقوبات مع الأخطاء المرتكبة وتحقيق العدالة في القرارات التأديبية.

– تشجيع البحث الأكاديمي في مجال القضاء الإداري، مع التركيز على تطوير أدوات وآليات الرقابة الموضوعية للقرارات الإدارية.

الخاتمة

استنادا إلى ما سبق، تبيّن الدراسة أن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تمثل أداة محورية لتحقيق سيادة القانون وتعزيز الشفافية والعدالة في عمل الإدارة العامة. من خلال ضبط السلطة التأديبية وضمان التزامها بمبادئ المشروعية، تسهم هذه الرقابة في بناء نظام إداري أكثر كفاءة وإنصافا، يحقق التوازن بين حماية المصلحة العامة وصون حقوق الأفراد على حد سواء.



قائمة المصادر والمراجع



قائمة المصادر والمراجع

أولا: النصوص التشريعية

القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل. الجريدة الرسمية.

القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة (ج. ر، عدد 37).

القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. (ج. ر، عدد 21).

القانون رقم 91-05 المؤرخ في 16 جانفي 1991 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية. (ج. ر، عدد 03).

الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

ثانيا: المراسيم التنفيذية والتنظيمية

المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري.

المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتعلق بالأسلاك الخاصة بالأمن الوطني.

المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المتعلق بالأعوان المتعاقدين.

المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المتعلق بمستخدمي أمانات الضبط.

ثالثا: الأحكام القضائية

مجلس الدولة الجزائري. (1999). قرار رقم 121، قضية بلدية بريكة ضد مكي مبروك (غير منشور).

مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية، قرار رقم 001192، المؤرخ في 07 أفريل 2001، قضية (ب.ط) ضد مديرية التربية لولاية قالمة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، الجزائر، 2002، ص ص 66-71.

مجلس الدولة الجزائري. (2005). قرار رقم 272279، الغرفة الخامسة، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للموثقين.

المحكمة العليا الجزائرية. (1994). قرار رقم 83564، الغرفة الإدارية، قضية (م–ع) ضد المنظمة الوطنية للمحامين.

المحكمة العليا الجزائرية، الغرفة الإدارية، قرار رقم 114884، سنة 1997، قضية متعلقة بقرار الشطب الصادر عن وزارة الدفاع الوطني.

المجلس الأعلى الجزائري. (1988). قرار رقم 56705، الغرفة الإدارية.

محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 549 لسنة 5 قضائية، جلسة 26 جانفي 1952، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري.

محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 149 لسنة 7 قضائية، جلسة 23 فيفري 1963، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري.

رابعا: الكتب

أحمد بوضياف. (1986). الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب.

أحمد بوضياف. (2012). الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية. الجزائر: دار الخلدونية.

أحمد محيو. (1981). دروس في المنازعات الإدارية (الطبعة 2). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

سعيد مقدم. (2010). الوظيفة العمومية بين التطور والتحول. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

سليمان محمد الطماوي. (1996). القضاء الإداري (الكتاب الثالث). القاهرة: دار الفكر العربي.

سليمان محمد الطماوي. (2006). النظرية العامة للقرارات الإدارية. القاهرة: دار الفكر الجامعي.

عبد القادر عدو. (2012). المنازعات الإدارية. الجزائر: دار هومة.

عبد الوهاب البنداري. (د.س). العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين. الإسكندرية: دار الفكر العربي.

عطاء الله بوحميدة. (2011). الوجيز في القضاء الإداري. الجزائر: دار هومة.

عمار عوابدي. (2010). القانون الإداري (ج1). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

فريجة حسين. (2010). شرح القانون الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

كمال رحماوي. (2008). تأديب الموظف العام في القانون الجزائري. الجزائر: دار هومة.

مازن ليلو راضي. (2002). الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة. دمشق: دار المطبوعات الجامعية.

نواف كنعان. (2006). القضاء الإداري. عمان: دار الثقافة.

خامسا: الرسائل الجامعية

1- مذكرات الماجستير

بوبكر وليد ملياني. (2015). منازعات الوظيفة العامة في مجال التأديب. مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1.

مفيدة قيقاية. (2009). تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري. مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة.

مليكة مخلوفي. (2012). رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي. مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو.

2- مذكرات الماستر

أسماء حليس. (2014). رقابة القضاء الإداري على القرار التأديبي. مذكرة ماستر، جامعة بسكرة.

آسيا سماعلي. (2017). الأخطاء المهنية في الوظيفة العامة. مذكرة ماستر، جامعة بسكرة.

دليلة بشتة ورشيدة حملاوي. (2014). نظام تأديب الموظف العمومي. مذكرة ماستر، جامعة قالمة.

رحمة بهلول ونجلاء سعيدي. (2023). النظام القانوني للعقوبات التأديبية. مذكرة ماستر، جامعة قالمة.

سامية سي العابدي. (2016). مسؤولية الموظف تأديبيا. مذكرة ماستر، جامعة بسكرة.
العيد شلغوم. (2017). رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية. مذكرة ماستر، جامعة الوادي.
وسام عقون. (2013). ضمانة تسبيب القرار التأديبي. مذكرة ماستر، جامعة بسكرة.

سادسا: المقالات والمجلات العلمية

إسماعيل إحفيظة إبراهيم، "أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة"، *مجلة العلوم القانونية والشرعية*، العدد 6، ليبيا، 2015، ص ص 85-110.
ختال السعيد. (د.س). القرارات الإدارية وإلغاؤها. نشرة القضاة، العدد 44، الجزائر.
دهمة مروان، "الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري"، *مجلة الحقوق والحريات*، المجلد 6، العدد 2، الجزائر، 2020، ص ص 312-330



فهرس المحتويات



فهرس المحتويات

شكر وتقدير

إهداء

قائمة المختصرات

مقدمة 1

مبحث تمهيدي: الخطأ، العقوبة والسلطة المختصة بالتأديب

المطلب الأول: الخطأ المهني (التأديبي) 5

الفرع الأول: تعريف الأخطاء المهنية 5

الفرع الثاني: ضوابط تحديد الأخطاء المهنية 9

الفرع الثالث: صور الأخطاء التأديبية في التشريع الجزائري 15

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية (الجزاء التأديبي) 17

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية وأهدافها 18

الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية 20

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للعقوبات التأديبية 23

المطلب الثالث: السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي 24

فهرس المحتويات

الفرع الأول: الأنظمة التأديبية 25

الفرع الثاني: الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري 28

الفصل الأول: الرقابة الشكلية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام

تمهيد 31

المبحث الأول: رقابة القرار التأديبي من جانب الاختصاص 32

المطلب الأول: الاختصاص في القرار التأديبي من حيث المفهوم..... 32

الفرع الأول: مفهوم الاختصاص في القانون الإداري 32

الفرع الثاني: الاختصاص في القرار التأديبي 34

المطلب الثاني: الاختصاص في القرار التأديبي من حيث الصور..... 36

الفرع الأول: الاختصاص الشخصي والموضوعي 37

الفرع الثاني: الاختصاص المكاني والزماني..... 41

المبحث الثاني: رقابة القرار التأديبي من جانب الشكل والإجراءات..... 43

المطلب الأول: رقابة القرار التأديبي من حيث الشكل..... 43

الفرع الأول: مفهوم الشكل في القرار الإداري..... 44

الفرع الثاني: رقابة مشروعية القرار التأديبي الشفهي..... 45

الفرع الثالث: رقابة مشروعية القرار التأديبي الكتابي..... 46

المطلب الثاني: رقابة القرار التأديبي من حيث الإجراءات 49

الفرع الأول: الرقابة على الإجراءات السابقة على إتخاذ القرار التأديبي 49

الفرع الثاني: الرقابة على الإجراءات اللاحقة للقرار التأديبي 52

الفرع الثالث: الضمانات التأديبية المقّررة لصالح الموظف العام 54

خلاصة الفصل الأول 61

الفصل الثاني: الرقابة الموضوعية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام

تمهيد 63

المبحث الأول: رقابة القرار التأديبي من جانب الهدف (الانحراف بالسلطة) 64

المطلب الأول: الهدف في القرار التأديبي من حيث آليات الرقابة 64

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الانحراف المباشر للسلطة التأديبية 64

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الانحراف غير المباشر للسلطة التأديبية 66

المطلب الثاني: الهدف في القرار التأديبي من حيث الطبيعة القانونية 69

الفرع الأول: خضوع هدف القرار التأديبي لرقابة مشروعية..... 70

الفرع الثاني: خضوع هدف القرار التأديبي لرقابة خلقية..... 71

فهرس المحتويات

المبحث الثاني: رقابة القرار التأديبي من جانب المحل والسبب 73

المطلب الأول: رقابة القرار التأديبي من حيث المحل..... 73

الفرع الأول: التعريف بمحل القرار التأديبي 74

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على شروط محل القرار التأديبي 75

المطلب الثاني: رقابة القرار التأديبي من حيث السبب..... 77

الفرع الأول: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع 77

الفرع الثاني: الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف 81

خلاصة الفصل الثاني 83

الخاتمة..... 84

قائمة المصادر والمراجع 89

فهرس المحتويات 94

ملخص 98

ملخص

تتناول هذه المذكرة مسألة الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي الموجه للموظف العام، مسلطة الضوء على دور القاضي الإداري في ضمان الالتزام بمبدأ المشروعية أثناء ممارسة الإدارة لسلطتها التأديبية. ويكتسب هذا الموضوع أهمية خاصة نظرا لصلة السلطة التأديبية بالمركز القانوني للموظف، مما يستلزم وجود رقابة قضائية فعالة تكفل الحيلولة دون أي تجاوز أو إساءة في استخدام السلطة. تقدم الدراسة عرضا مفصلا لأشكال الرقابة الموضوعية التي يباشرها القاضي الإداري على القرار التأديبي، وتشمل رقابة الهدف التي تهدف إلى كشف حالات الانحراف بالسلطة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ورقابة المحل التي تركز على مدى قانونية الأثر الناجم عن القرار وصلاحيته للتنفيذ، إلى جانب رقابة السبب التي ترتكز على التحقق من صحة الوقائع المسندة إلى الموظف ودقة التكييف القانوني لها. تخلص الدراسة إلى أن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تشكل دعامة جوهرية لحماية الموظف العام من أي ممارسات تعسفية من قبل الإدارة. في الوقت ذاته، تعد هذه الرقابة أداة مهمة لضمان استمرارية كفاءة المرافق العامة وتوازنها، حيث يضمن القاضي الإداري تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وصيانة الحقوق الفردية عبر إخضاع القرار التأديبي لشرط المشروعية في جميع جوانبه.

الكلمات المفتاحية:

القرار التأديبي، الموظف العام، الرقابة القضائية، الرقابة الموضوعية، القضاء الإداري، السلطة التأديبية.

Abstract

This memorandum delves into the judicial review of disciplinary decisions against public employees, underscoring the pivotal role of the administrative judge in safeguarding adherence to the principle of legality during the administration's exercise of disciplinary authority. The subject holds particular significance due to the intrinsic link between disciplinary measures and the legal status of employees, necessitating vigilant judicial oversight to deter potential abuses or injustices. The analysis offers a comprehensive exploration of the various dimensions of substantive review undertaken by administrative judges in such cases. These forms include objective review, designed to identify overt or covert abuses of power; subject-matter review, which examines the legality and enforceability of the decision's ramifications; and causal review, focused on verifying the factual basis of the allegations against the employee and the accuracy of their legal interpretation. Ultimately, the study underscores that judicial scrutiny of disciplinary decisions is indispensable for shielding public employees from arbitrary actions by administrative bodies. Simultaneously, this mechanism ensures the enduring efficiency and equilibrium of public services. Through rigorous application of legality across all aspects of disciplinary decisions, the administrative judge plays a vital role in striking a balance between safeguarding public interest and upholding individual rights.

Keywords:

Disciplinary decision, public employee, judicial oversight, substantive oversight, administrative judiciary, disciplinary authority.